Bruno Dente, Marco Cammelli, Domenico Sorace, Giovanni Costa, Giandomenico Falcon, Sabino Cassese, Chiara Lacava e Giancarlo Vecchi, Rod A. W. Rhodes, Joan Subirats, B. Guy Peters

Riformare la Pubblica Amministrazione

Italia
Gran Bretagna
Spagna
Stati Uniti

(Edizioni della

Fondazione Giovanni Agnelli

Studi e ricerche

Bruno Dente, Marco Cammelli, Domenico Sorace, Giovanni Costa, Giandomenico Falcon, Sabino Cassese, Chiara Lacava e Giancarlo Vecchi, Rod A. W Rhodes, Joan Subirats, B. Guy Peters

Riformare la Pubblica Amministrazione

Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti



Riformare la Pubblica Amministrazione. Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti - scritti di Bruno Dente, Marco Cammelli, Domenico Sorace... [et al.] - XII, 417 p.: 21 cm

- 1. Italia Amministrazione locale e amministrazione centrale
- 2. Amministrazione pubblica Stato
- I. Dente, Bruno II Cammelli, Marco

Copyright © 1995 by Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli via Giacosa 38, 10125 Torino tel. 011 6500500, fax 011 6502777

La traduzione dei saggi di Rhodes e Peters è di Davide Panzieri; la traduzione del saggio di Subirats è di Fiorella Negro.

Indice

PR	IIMA PARTE	
Il	caso italiano	
Ια	caratteri generali del processo di riforma	
	2	
B_{l}	runo Dente	
1.	Premessa: le riforme amministrative nell'XI legislatura	p. 3
2.	Le fasi del processo di riforma	6
3.	I fattori di successo	12
4.	Conclusione: luci e ombre dell'esperienza	19
	organizzazione centrale della Pubblica Amministrazione ell'XI legislatura: note intorno al processo di riforma	
M	arco Cammelli	
1.	Avvertenza	29
	Quadro strategico	30
	Gli apparati centrali	32
	Problemi indotti	34
	Resistenze all'innovazione e sua irreversibilità	39
-	Limiti alla funzionalizzazione della P.A.	41
7.	La riforma amministrativa come processo «protetto»	44
	n bilancio del passato e un'agenda per il futuro: funzionamento e le procedure della P. A. in Italia	
D_{ℓ}	ornenico Sorace	
	Premessa La normativa di riforma dei procedimenti	47 48

VIII	Indice	
cos 4. La	a normativa di riforma sulle procedure di spesa, sui conti e sui sti, sui contratti a normativa di riforma sui controlli n prospettiva: la questione delle fonti	5. 61 66 76
Il pei	rsonale pubblico fra continuità e sviluppo	
Giova	nni Costa	
 D A D C C C D C E D E 	Palla gestione del personale allo sviluppo delle risorse umane ccentramento e decentramento dotazioni organiche e carichi di lavoro ontrattazione e relazioni sindacali olitiche retributive e funzioni direzionali ruolo del management pubblico: sfera politica e sfera tecnica mergenza formazione ommario e considerazioni conclusive imenti bibliografici	81 82 84 92 93 94 97 98 100 102
La pi	ubblica amministrazione e i cittadini	
-	domenico Falcon	
 Le L' L' 	remessa e riforme del governo Ciampi l'innovazione e la sua effettività l'innovazione e le autonomie onclusioni e prospettive	109 113 128 130 132
Il dif	ficile mestiere di ministro della Funzione pubblica	
	o Cassese	
 La II 	e principali direzioni di marcia a politica come «scelta dei mali» ministro della Funzione pubblica, ufficio di «staff» del presidente el Consiglio dei ministri	135 139 140

		Indice I	X
4.	Le difficoltà incontrate	p. 14	43
	Ciò che non ho fatto e quel che ho impedito si facesse	14	47
	Ciò che non ho potuto fare		49
7.	Ciò che resta da fare: il futuro della riforma amministr		50
8.	Conclusioni	15	55
Ľ	amministrazione nell'XI legislatura		
C!	iara Lacava e Giancarlo Vecchi		
	La macro-organizzazione: organizzazione di governo e a Principi e punti di partenza		57
	Le principali innovazioni introdotte nei seguenti setto ministeri, organi collegiali, enti pubblici e agenzie, am autorità indipendenti, servizio sanitario nazionale, uni	ministrazioni e	.64
3.	La proposta di riforma dell'ordinamento ministeriale e le ipotesi di riorganizzazione interna	18	82
II.	I rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini		
1.	Principi e punti di partenza	19	93
	L'attuazione della legge 241/90		98
	La Carta dei servizi pubblici		11
	I progetti pilota		17
	Il Codice di stile	22	28
	. L'azione amministrativa e i controlli	2	20
	Principi e punti di partenza		32
	La semplificazione dei procedimenti amministrativi La semplificazione dei controlli		37 49
	La ricerca dell'efficienza amministrativa: i servizi di co		
	L'informatizzazione nella pubblica amministrazione		.55 60
	La disciplina dei contratti pubblici per la fornitura di servizi e per la realizzazione delle opere pubbliche	beni e	63
IV	. Il pubblico impiego		
	Principi e punti di partenza	20	65
	La privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico	2	75
3.	La contrattazione: l'istituzione dell'Aran e le relazioni		
	Il controllo della spesa per il personale		78
	La dirigenza Dotazioni organiche. Mobilità		83 89
J.	- Carion Organicie, Modina	<u></u> (0,

Х	Indice	
	L'accesso alla pubblica amministrazione	p. 292
	Diritti e doveri dei pubblici dipendenti. Aspettative e permessi	297
	Orario di servizio e orario di lavoro	302
	Condizioni di lavoro	303
10	D. La formazione: la direttiva 51/93 e la trasformazione del	207
Λ 1	Formez	307
	llegato Pubblicazioni del Dipartimento per la funzione pubblica l periodo considerato	310
-	ECONDA PARTE	
Ш	confronto sulle riforme in Gran Bretagna, Spagna e Stati Uniti	
R	einventare Whitehall, 1979-94: sviluppare lo stato vuoto?	
Ro	nd A. W. Rhodes	
1.	Introduzione	315
2.	Una spiegazione dei cambiamenti	316
3.	Le tendenze fondamentali, 1979-94	318
4.	Il cambiamento e i problemi che solleva	334
5.	Conclusioni: tendenze e scelte	339
G	uida a ulteriori letture	346
Ri	ferimenti bibliografici	347
Lá	a modernizzazione della Pubblica Amministrazione in Spagna	
Jo	an Subirats	
1.	I precedenti	353
	Continuità e cambiamento nell'amministrazione democratica	355
	La modernizzazione amministrativa come nuovo processo	
	di riforma	357
	I cambiamenti nell'organizzazione	359
	Le procedure di attuazione	362
	Bilancio della politica di modernizzazione	366
	La situazione attuale	374
	Prospettive	378
Ri	ferimenti bibliografici	379

I	ndice	XI
La riforma del governo americano: la burocrazia e oltr	re	
B. Guy Peters		
1. Premessa		p. 383
2. La natura e i problemi del settore pubblico negli Stati Uni	iti	384
3. Le idee che stanno alla base della riforma		396
4. La partecipazione		397
5. I problemi di bilancio: verso il pilota automatico		405
6. Il controllo politico		408
7. I fallimento del managerialismo in una società manageriale		411
Riferimenti bibliografici		413
Nota sugli autori		419

PRIMA PARTE Il caso italiano

I caratteri generali del processo di riforma

Bruno Dente

1. Premessa: le riforme amministrative nell'XI legislatura

È in qualche modo paradossale, ma non per questo meno vero, che la più breve e la più tormentata fra le legislature dell'Italia repubblicana (ma la XII le ha già tolto la palma del tormento) sia stata anche quella nel corso della quale la «riforma dello stato», vale a dire la trasformazione del modo di essere e di agire della pubblica amministrazione (P.A.), è stata posta al centro del dibattito politico, sociale e giornalistico come mai nel passato, e non solo perché nuovi progetti si andavano ad aggiungere ai molti già esistenti, ma anche e soprattutto perché alcune trasformazioni, non di poco conto, vedevano effettivamente la luce.

La «questione amministrativa», evocata sovente nei dibattiti televisivi, ma mai effettivamente al centro dell'attenzione governativa è sembrata, nei due anni che intercorrono tra il 1992 e il 1994, raggiungere un punto di svolta, quando è parso che effettivamente, forse per la prima volta, si mettesse in moto un processo irreversibile per la modernizzazione della P.A. e vi fosse la speranza che, in sostanza, la P.A. italiana potesse perdere quelle caratteristiche di negativa eccezionalità che la vox populi, non senza molti buoni motivi, le attribuisce.

Al di là dei giudizi che verranno formulati nel merito dei singoli episodi, all'interno di questa e delle altre relazioni che compongono il presente volume, e anche relativamente all'impostazione complessiva del processo di riforma, due punti sono assolutamente indiscutibili:

1) la questione della riforma della P.A. ha avuto nel biennio 1992-94 una presenza sui media assolutamente inusitata; un solo indicatore può bastare: nel suo anno di presenza al governo il ministro Cassese è stato citato su «Il Sole-24 Ore» ben seicentotrenta volte, contro le trecentoventi del suo predecessore Gaspari in un periodo di tempo comparabile;

2) il numero di provvedimenti normativi e di iniziative assunte dal Dipartimento per la funzione pubblica e in generale dal governo in materia

4 Bruno Dente

di riforma dell'amministrazione è certamente impressionante; il saggio di Chiara Lacava e Giancarlo Vecchi nel presente volume, malgrado lo sforzo di completezza, certamente conterrà qualche omissione, a dimostrazione del fatto che su quasi tutti i possibili terreni di intervento tradizionali, e su molti non tradizionali, si possono registrare episodi, innovazioni, interventi. È più che opportuno, allora, tentare di fare un bilancio del recente passato perché ciò può aiutarci a fissare l'agenda per il prossimo futuro.

Credo che tutti gli studiosi, gli osservatori e gli operatori che conoscono bene la P.A. italiana concordino pienamente su un punto: indipendentemente dalla loro desiderabilità, le trasformazioni della forma dello stato, ad esempio in direzione federalista, e della forma di governo, ad esempio in senso presidenzialista, rischiano di non portare gli effetti attesi se contemporaneamente non si modificano i meccanismi di funzionamento della P.A. Dopo tutto è abbastanza facilmente argomentabile come la riforma regionalista degli anni settanta sia fallita, o comunque non abbia dato i frutti sperati, proprio sul terreno del funzionamento della macchina amministrativa. In realtà ci si può spingere anche molto oltre: come è stato messo chiaramente in luce da Marco Cammelli nel suo saggio in questo volume, in chiave comparata il vero handicap dell'Italia nella competizione internazionale è costituito dalla sua P.A. obsoleta, inefficiente, autoreferenziale. Il processo di modernizzazione allora non è un lusso, o un aspetto, tra i tanti, di questa difficile transizione, ma una pregiudiziale perché, per citare ancora Cammelli, «un'amministrazione fortemente degradata... mina alle radici la legittimazione delle istituzioni, quale che ne sia l'assetto costituzionale o la maggioranza di governo».

Ecco perché è necessario fare un bilancio della stagione appena trascorsa, benché provvisorio e parziale, anche soltanto per il fatto che la portata di alcune riforme introdotte sarà verificabile solo nel medio e nel lungo periodo. Ecco perché ciò significa non solo documentare le riforme introdotte o proposte (compito questo affidato al saggio di Lacava e Vecchi), ma anche entrare direttamente nel merito per chiedersi:

- 1) se e in quale misura esse costituiscono autentiche novità o, per citare il saggio di Giovanni Costa in questo volume, veri momenti di discontinuità;
- 2) se e in quale misura esse sono congruenti con alcune tendenze di fondo di trasformazione del sistema, prima fra tutte la tendenza al decentramento;
- 3) se e in quale misura esse sono almeno potenzialmente irreversibili, nel senso di avere innescato meccanismi di autoalimentazione.

Questo compito di ripensamento critico è affidato, con una divisione del lavoro facilmente intuibile, ai saggi che seguono, mentre la presenza di una sezione internazionale che contenga un bilancio dei processi in atto in Gran Bretagna, Spagna e Stati Uniti serve piuttosto a chiedersi se possiamo leggere la trasformazione italiana solo all'interno della difficile transizione politica e istituzionale che stiamo attraversando, oppure se essa non alluda a un processo di portata più generale che ha a che fare con alcune modificazioni non marginali del nesso che lega la società alle istituzioni.

Su quest'ultimo nesso tornerò in chiusura cercando di fornire alcune risposte generali, e problematiche, anche alle domande sopra enunciate, relative al giudizio che si può formulare sul programma politico di modernizzazione dell'amministrazione pubblica che si è dispiegato nell'XI legislatura.

Prima conviene porsi un altro ordine di domande, e interrogarsi su quali siano stati i fattori che hanno consentito lo sviluppo di una progettualità e di una volontà riformatrice. Ammesso cioè che quanto è avvenuto nel corso dell'XI legislatura in materia di riforma dell'amministrazione si caratterizzi effettivamente per la sua eccezionalità — e questo giudizio mi sembra scarsamente confutabile, almeno per quanto riguarda la presenza sui media — quali sono gli elementi che spiegano l'improvviso spostamento dell'attenzione verso quelli che in passato venivano chiamati i «rami bassi» della riforma istituzionale? Personalmente ritengo — come ho già detto — che questi cosiddetti «rami bassi» siano, in realtà, le vere radici dell'albero costituito dalla costituzione materiale del nostro paese e che l'assetto elettorale, i meccanismi di formazione e di composizione degli organi di governo e lo stesso riparto delle competenze tra centro e periferia derivino in larga parte la loro efficacia dal buon funzionamento dei meccanismi di gestione dei servizi pubblici e più in generale dallo stabilirsi di un rapporto positivo fra amministrazione e amministrati. Proprio per questo il cuore del presente intervento vuole essere l'identificazione dei fattori di successo delle riforme amministrative del nostro passato prossimo per trarne, si intende, indicazioni e insegnamenti anche per il periodo che ci sta di fronte.

Prima ancora, però, è necessario caratterizzare meglio quanto è avvenuto tra il 1992 e il 1994 e in particolare chiederci se i due governi che hanno composto l'XI legislatura, e che hanno entrambi, sia pure in misura differente, posto al centro, come raramente era avvenuto in passato, la questione amministrativa, hanno mostrato atteggiamenti e modi di operare simili, oppure tra loro distinti e anche opposti.

2. Le fasi del processo di riforma

In realtà sarebbe sommamente improbabile constatare che i processi di trasformazione posti in essere nel periodo del governo Ciampi su impulso del ministro Cassese fossero completamente diversi e addirittura opposti rispetto a quelli innescati dal governo Amato e affidati alle cure del sottosegretario Sacconi. La storia intellettuale dei protagonisti, infatti, e la loro partecipazione attiva ai dibattiti e alle riforme dell'ultimo trentennio, garantiscono che, al di là delle accentuazioni personali, essi facciano parte della stessa *policy community*¹ e condividano non pochi orientamenti di fondo.

La caratterizzazione delle due fasi, che per alcuni versi, come vedremo, è abbastanza agevole, si basa inevitabilmente su una forzatura, nel senso che viene sottratto il massimo comun denominatore, forse il fattore principale, e vengono esaltati i fattori residui, che magari sono minoritari. Del resto occorre anche ricordare che il principale protagonista della seconda fase, Sabino Cassese, era stato estremamente critico su alcune delle principali decisioni della fase precedente², prima fra tutte la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego così come realizzata dal decreto legislativo (DLgs) 29/93, cosicché la ricerca delle differenze è in qualche modo legittimata dal comportamento dei principali attori.

La griglia di analisi che utilizzerò per la caratterizzazione delle fasi è basata più sul modo di essere e di agire del governo che sulle condizioni di contorno, quali ad esempio le costellazioni di attori rilevanti, o sull'importanza attribuita alla posta in gioco, che mi sembra non troppo differente da un caso all'altro (ma su questi punti si veda, comunque, il paragrafo successivo).

Il primo elemento che viene in luce è l'approccio utilizzato, intendendo con il termine anche il modo attraverso cui viene organizzata la comunicazione esterna sulle iniziative governative. Qui mi pare si possa cogliere una prima e abbastanza chiara differenza. Durante il governo Amato la riforma amministrativa viene presentata essenzialmente attraverso la proposizione di due parole d'ordine o, se si preferisce, di due

² Si veda «II sofisma della privatizzazione del pubblico impiego» in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1993, pagg. 287-317.

¹ Ho richiamato l'attenzione sul fatto che l'intera vicenda della riforma amministrativa in Italia ha visto all'opera una comunità formata da studiosi e funzionari, accomunati da una cultura e da un linguaggio condiviso, in «La cultura amministrativa negli ultimi quarant'anni» in *Queste Istituzioni*, 75/76, aprilesettembre 1988; si veda anche, sulla stessa rivista, l'intervento «Alla ricerca dei fattori strategici del processo di riforma» in *Ibidem*, 79/80, luglio-dicembre 1989.

principi generali che vorrebbero marcare la novità delle riforme proposte e realizzate. La prima di queste parole d'ordine è indubbiamente la realizzazione della separazione tra politica e amministrazione, che in realtà allude alla questione della crisi del sistema politico italiano, mentre la seconda riguarda invece l'opportunità di giungere a una privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, principio che consente di declinare contemporaneamente le tendenze verso la deregolazione e la riduzione dell'area del pubblico, fortemente presenti nella società italiana, come mostreranno da li a poco i risultati elettorali, e la realizzazione di un chiaro obiettivo del sindacato, vale a dire la completa contrattualizzazione delle relazioni industriali in questo importante settore del mercato del lavoro. L'organizzazione della comunicazione attorno a questi due principi denota pertanto un approccio che possiamo definire sintetico, nel senso che va alla ricerca di pochi principi generali dai quali dedurre le singole operazioni di riforma, e tuttavia anche simbolico, almeno nella misura in cui né la separazione tra politica e amministrazione né la privatizzazione del rapporto di lavoro vedono poi effettivamente la luce, se non altro perché troppe e troppo diverse tra loro sono le realtà amministrative alle quali tali principi dovrebbero applicarsi. Ciò non significa, ovviamente, che tale approccio sia privo di effetti: l'organizzazione della comunicazione attorno a due questioni che corrispondono a storiche rivendicazioni della dirigenza pubblica e del movimento sindacale consente certamente di raggiungere ampi strati della macchina amministrativa e di mettere in moto un ampio dibattito sugli obiettivi e sulla filosofia della riforma. Ma su questi due punti torneremo tra breve. Ciò che conviene sottolineare ora è come l'approccio utilizzato dal governo Ciampi, e da Sabino Cassese in particolare, sia stato completamente differente. Già le critiche che lo studioso Cassese muoveva al DLgs 2 9/93 sottolineavano come non fosse in realtà possibile trattare il vasto corpo della P.A. italiana come un tutto unico.

Lo stesso giudizio è espresso in quello che costituisce il manifesto del suo ministero, vale a dire gli *Indirizzi per la modernizzazione*, che non a caso si concludono con un decalogo di cose da fare intervenendo contemporaneamente su molti piani differenti. Ma forse ancora più significativo è il fatto che la prima realizzazione concreta avviata riveste un carattere conoscitivo della molteplicità dei problemi: intendo riferirmi al Rapporto sulle condizioni della pubbliche amministrazioni, realizzato in poche settimane con il chiaro obiettivo di fornire la diagnosi, anzi le diagnosi, dei molti mali di cui soffre la nostra macchina pubblica. In questo riprendendo — credo e spero con maggiore efficacia — la strada del Rapporto Giannini, Cassese si fa interprete di un approccio analitico alla

riforma che mette in luce l'impossibilità di basarsi su pochi chiari principi, ma sottolinea invece l'esigenza di fare un catalogo dei problemi e delle soluzioni disponibili per ciascuno di essi. In qualche modo il rischio del governo Ciampi era speculare rispetto a quello del governo Amato; se quest'ultimo infatti correva il pericolo di non riuscire a far prendere abbastanza sul serio i suoi intendimenti di riforma, se non altro perché i principi enunciati erano troppo astratti e soprattutto soffrivano di troppe eccezioni, Cassese rischiava di non far comprendere, per la mancanza di una identificazione simbolica, la portata innovativa delle sue proposte. È vero che vi sono stati tentativi di lanciare messaggi in questa direzione (mettere al centro il cittadino, ad esempio), ma un indizio della difficoltà che incontra un approccio analitico in un paese forse ammalato di retorica come il nostro, è l'episodio del grande clamore e indignazione creati da un semplice studio che simulava per estrapolazione il numero di posti di lavoro che si sarebbero creati nel settore pubblico nei prossimi anni, e che venne strumentalmente, ma non per questo meno efficacemente, interpretato come un orientamento a proseguire l'espansione del settore pubblico. In realtà il rischio non fu corso davvero perché la vita del governo Amato a valle dell'adozione del DLgs 29/93 fu estremamente breve e perché, come si può dire con un pizzico di provocazione, l'identificazione simbolica e sintetica delle riforme di Ciampi fu in realtà lo stesso Cassese, garante e interprete, per le sue caratteristiche personali ampiamente riconosciute anche dai suoi oppositori, della volontà di rinnovamento. Ma certo il problema del rapporto tra riforma e riforme resta uno degli elementi distintivi delle due fasi che abbiamo appena attraversato.

Ma, proseguendo l'analisi, al di là dell'approccio generale utilizzato, è possibile trovare, nelle due fasi, una differente filosofia di intervento, un'accentuazione cioè di principi tra loro potenzialmente alternativi? È questo il terreno sul quale l'analisi è certamente più forzata se non altro perché, come abbiamo già accennato, gli elementi di continuità tendono a prevalere sugli elementi di discontinuità. Ciò premesso non è certamente difficile caratterizzare la filosofia dominante durante il periodo Amato/Sacconi, definendola, senza alcuna implicazione negativa, «neo-tradizionale». Per chiarire che cosa intendo con il termine posso riferirmi alla legge 241/90, un intervento normativo che realizza un'antica aspirazione della dottrina italiana, la disciplina generale del procedimento amministrativo, attraverso il riconoscimento di una serie di diritti in capo agli amministrati a esigere un meccanismo più prevedibile e più trasparente di formazione della volontà pubblica; indubbiamente di portata innovativa (più ancora, mi pare, della coeva legge 142/90 di riforma del governo locale, come osserva anche Giandomenico Falcon nel suo

saggio in questo volume) la legge 241, tuttavia, si inserisce in pieno nella secolare tradizione di contenimento della possibile arbitrarietà dell'autorità statuale e di correlativa garanzia della libertà dei cittadini. Mi pare che una simile filosofia pervada interamente l'opera del governo Amato che si colloca, forse con maggiore decisione, in posizione di sostanziale continuità con l'evoluzione del sistema amministrativo. Lo stesso giudizio si applica alla fase Ciampi/Cassese? In larga misura credo si debba rispondere affermativamente, per le ragioni già dette e per quelle che diremo nel prossimo paragrafo. Tuttavia, sia pure forzando forse oltre il lecito l'analisi, nel secondo periodo emerge una serie di elementi di superamento della filosofia «neo-tradizionale». Anzitutto viene sollevata una serie di temi nuovi: il linguaggio dell'amministrazione, non solo nei suoi rapporti con i cittadini (il «Codice di stile») o l'etica amministrativa (il codice di comportamento dei pubblici dipendenti). In secondo luogo anche sul versante dei rapporti fra amministrazione e cittadini e fra amministrazione e legge vi sono innovazioni di principio: pensiamo ad esempio alla potenziale contrattualizzazione dei rapporti tra erogatori e utenti del servizio pubblico, implicita nell'adozione delle «Carte dei servizi»; si pensi soprattutto al rovesciamento operato nella modifica dell'articolo 19 della legge 241/90, attraverso la trasformazione del vecchio principio del silenzioassenso in una potenziale deregolazione delle attività private oppure alla norma, contenuta nei correttivi del DLgs 29/93, secondo cui i nuovi contratti collettivi abrogano le disposizioni legislative intervenute posteriormente all'entrata in vigore del precedente contratto. In terzo luogo la filosofia del decentramento trova importanti accelerazioni, ad esempio per quanto riguarda l'attribuzione dei budget alle università. Su tutti questi punti — i possibili elementi di discontinuità delle riforme dell'XI legislatura interverranno, con molto maggiore conoscenza di causa, gli altri saggi del volume; in ogni modo mi pare di poter concludere, con tutte le cautele del caso, che durante il governo Ciampi si fa strada una filosofia differente, non tradizionale e potenzialmente eversiva, di alcuni principi base della nostra amministrazione pubblica, che in qualche modo può essere contrapposta all'orientamento neo-tradizionale del governo Amato.

Più semplice, invece, caratterizzare gli obiettivi perseguiti nelle due fasi. Qui ciò che è in gioco non sono i principi fondativi o i modi di operare e di presentare le azioni, ma la finalizzazione immediata che viene data agli interventi. Nel caso del governo Ciampi si tratta di un punto chiarissimo e affermato con forza in più di un'occasione: al di là di tutte le implicazioni di ordine generale e/o di rinnovamento istituzionale, l'intero processo di modernizzazione dell'amministrazione è finalizzato al contenimento della spesa pubblica, attraverso l'introduzione del calcolo eco-

nomico nella P.A. Il considerare la riforma amministrativa come legata ai problemi di finanza pubblica costituisce uno dei punti di partenza, e dei punti di forza, del ministero Cassese: l'intero impianto della legge finanziaria del 1994 è giocato su queste tematiche e anche i conflitti, anche aspri, che si verificarono in quel periodo vertevano proprio sull'efficacia delle misure proposte a raggiungere gli obiettivi di risparmio che si ripromettevano. In realtà un'impostazione analoga è riscontrabile anche nella prima fase del governo Amato, e non è certo un caso che la legge 421/92 che contiene le deleghe al governo anche in tema di riforma del pubblico impiego sia stata approvata dal parlamento nel quadro della gigantesca manovra finanziaria seguita alla crisi valutaria dell'autunno 1992. Însomma, l'esigenza di risanamento dei conti pubblici ha costituito anche per il governo Amato il treno sul quale far salire anche aggiustamenti strutturali della nostra macchina statale. Tuttavia al momento dell'emanazione del DLgs 29/93 (ma anche di altri atti normativi importanti ancorché più specifici, come il decreto istitutivo dell'Autorità per l'informatica o il decreto legge sulla riforma della Corte dei conti) le esigenze di risparmio erano già state soddisfatte in altro modo, essenzialmente l'aumento del carico fiscale e la riduzione delle prestazioni sociali, e quindi gli obiettivi perseguiti dagli interventi sulla P.A. erano sostanzialmente altri: una generale razionalizzazione dell'attività di governo, ma anche la garanzia del consenso sociale attraverso il coinvolgimento delle forze sindacali. Se sul primo di questi obiettivi c'è sicuramente una continuità all'interno dell'XI legislatura — ma anche tra essa e tutte le legislature precedenti, almeno nelle dichiarazioni e nelle intenzioni — sul secondo mi pare verificarsi una cesura: l'accordo con i sindacati non era una delle principali priorità del ministro Cassese né tanto meno il criterio di bontà delle scelte compiute, esattamente come il contenimento della spesa pubblica, non veniva rivendicato dal sottosegretario Sacconi quando presentava i contenuti e i meccanismi delle riforme realizzate in sede normativa.

L'ultimo elemento della griglia di analisi che abbiamo utilizzato per caratterizzare le due fasi della riforma ha a che fare con le modalità concrete di azione e di applicazione di approcci, filosofie e obiettivi. È possibile trovare, con tutte le ambiguità inevitabili in tali generalizzazioni, differenze significative nel *modus operandi* dei governi Amato e Ciampi? Ne sono convinto e credo anzi che le differenze su questo terreno saltino agli occhi. Cominciamo con Amato: come vengono realizzate alcune delle riforme principali? Attraverso la creazione di apparati o meccanismi nuovi e specifici, con la missione di tradurre in attività concrete gli orientamenti riformatori: si tratti dell'Agenzia per la rappresentanza come strumento per la contrattualizzazione del rapporto di impiego, dell'Autorità

per l'informatica intesa a dare nuovo impulso al processo di automatizzazione o dell'Ufficio delle relazioni con il pubblico in attuazione della legge 241/90 il significato non cambia. In modo coerente con l'approccio neo-tradizionale il presidio di nuovi obiettivi o lo sviluppo di nuovi servizi viene garantito attraverso la creazione di nuovi apparati o nuove articolazioni organizzative. Certo, vi sono anche modifiche alle strutture e alle procedure esistenti, ma gli aspetti più precisi della riforma vengono affidati alle cure di nuove strutture che si vanno ad aggiungere alle molte agenzie, ai molti osservatori o alle molte autorità create in passato. Insomma si tratta di un'operatività per addizioni, che sconta la ristrettezza dei tempi e l'impossibilità di macro-trasformazioni organizzative e pone l'accento sull'urgenza di creare soggetti adeguati alle nuove funzioni da sviluppare. La stessa limitazione di tempo, ma questo è un altro punto sul quale tornerò tra breve, non impedisce al governo Ciampi e al ministro Cassese di elaborare un progetto di riassetto globale dell'amministrazione statale — che peraltro non verrà adottato per resistenze essenzialmente in sede politica — il quale, sia pure in misura molto inferiore, fa anch'esso ricorso ad addizioni organizzative (gli uffici per il controllo interno, ad esempio). Ma ciò che caratterizza in modo chiarissimo l'orientamento di Cassese va essenzialmente in direzione inversa e si indirizza invece alla semplificazione della struttura organizzativa mediante un meccanismo di sottrazione di apparati, organi, funzioni e fasi procedimentali. In qualche modo la fase Cassese può essere caratterizzata proprio a partire dalla sua operatività per sottrazioni, che si configura come abolizione di ministeri, comitati interministeriali, organi collegiali, fasi procedimentali (in primo luogo il controllo preventivo esercitato dalla Corte dei conti). Si ha quasi l'impressione che la ristrettezza dei tempi a disposizione abbia condotto in due direzioni opposte: da un lato a porre l'accento sulle priorità d'azione e sull'esigenza di presidiarle attraverso la creazione di soggetti a ciò preposti, e dall'altro a enfatizzare l'opportunità forse unica che la crisi politica e istituzionale italiana offriva di superare le resistenze alla semplificazione degli apparati e al ripensamento dei meccanismi di coordinamento e controllo stratificatisi nel corso del tempo.

Riassumendo, dunque, possiamo cercare di caratterizzare l'intervento dei governi Amato e Ciampi accomunandoli per l'importanza attribuita alla riforma amministrativa e per alcuni orientamenti di fondo, ma differenziandoli per approcci (sintetico/simbolico il primo e analitico il secondo), per filosofie (neo-tradizionale oppure con elementi innovativi), per obiettivi (di razionalizzazione e consenso sociale oppure di contenimento della spesa pubblica) e per *modus operandi* (una operatività per addizioni nel primo caso, e una per sottrazioni nel secondo).

3. I fattori di successo

Siamo così arrivati ad affrontare quello che costituisce il nucleo del presente saggio, vale a dire l'identificazione degli elementi che hanno consentito lo sviluppo del processo di riforma, ovvero i fattori di successo nel porre al centro dell'attenzione pubblica la questione amministrativa e, soprattutto, nell'introdurre significativi elementi di novità nel panorama istituzionale italiano.

L'indagine compiuta, evidentemente, non pretende alcuna completezza, se non altro perché sarebbe stato necessario un impossibile lavoro di ricostruzione delle varie centinaia di processi decisionali nei quali si è articolata la stagione di riforma che abbiamo attraversato. Una delle principali differenze che si possono riscontrare tra l'XI legislatura e i periodi precedenti è infatti costituita proprio dal fatto che non esiste un testo legislativo che possa costituire, anche solo a livello simbolico, il centro del processo: il testo più significativo da questo punto di vista, il DLgs 29/93, certamente non lo è se non altro perché è stato successivamente modificato a due riprese e comunque perché era il frutto di un approccio controverso nel passaggio tra la prima e la seconda fase. Anzi, forzando un poco l'analisi, si potrebbe addirittura concludere che ciò che caratterizza il riformismo amministrativo della legislatura è proprio il fatto che manca la pretesa di identificare la riforma con un solo aspetto, per quanto importante e strategico. Non sembra essere il minore tra i meriti del ministro Cassese quello di avere mostrato — riprendendo la logica dello stesso Rapporto Giannini — che per essere efficaci sul terreno della trasformazione degli apparati pubblici non ci si può affidare a un solo strumento, per quanto rilevante e generale esso sia. In questo senso forse il primo dei fattori di successo che stiamo cercando e che è anche, come vedremo, uno degli elementi più positivi della intera stagione riformatrice, è la rinuncia al carattere «sinottico» della riforma. La capacità di segmentare il problema, e non la ricerca di un'impossibile pietra filosofale capace di trasformare in oro il materiale poco pregiato del quale pare essere fatta la nostra amministrazione pubblica, è in effetti al tempo stesso una condizione di efficacia e la spiegazione dei successi conseguiti¹.

Quest'ultima notazione introduce un argomento che vale la pena di discutere, sia pure brevemente: ammettendo che la storia che abbiamo documentato e che vogliamo analizzare sia una storia di successo, quan-

¹ Semmai lo si è fatto ancora troppo poco, come nota Giovanni Costa a proposito delle condizioni di lavoro dei dipendenti pubblici.

to ha contato, nello spiegarne andamento ed esiti, il peso delle personalità coinvolte e in particolare di quelle di Giuliano Amato e Sabino Cassese? Si tratta di una domanda pienamente legittima non solo perché è evidente che, dopo tutto, gli uomini, le loro capacità e i loro orientamenti costituiscono una risorsa essenziale in ogni processo di cambiamento, ma anche e soprattutto perché in questo caso si tratta di uomini del tutto particolari, con una professionalità direttamente rilevante rispetto alla materia di cui ci stiamo occupando e che si collocano ai vertici delle rispettive professioni, con una vasta esperienza internazionale che fornisce loro pietre di paragone spesso assenti anche tra gli addetti ai lavori. Tuttavia considerare che la capacità professionale dei «manovratori» ministeriali della riforma, per essere condizione necessaria, sia anche condizione sufficiente sarebbe, a mio parere, alguanto pericoloso. Il primo argomento da ricordare è che già in passato la poltrona di ministro per la Funzione pubblica era stata occupata da una personalità di grande profilo, come Massimo Severo Giannini, senza peraltro che ciò provocasse un'accelerazione dei processi di riforma anche solo vagamente comparabile a quanto avvenuto nel biennio 1992-94. Far risalire la responsabilità del «fallimento» di allora alla personalità di Giannini sarebbe altrettanto ingiusto e ingeneroso quanto spiegare tutto quello che è avvenuto nella passata legislatura con la «capacità» o addirittura l'«attivismo» di Amato e Cassese.

Un altro elemento, di solito scarsamente considerato dalla letteratura sui processi decisionali, che merita attenzione è il fattore tempo. Vi sono in verità almeno due accezioni nelle quali si può trattare tale questione: in primo luogo il tempo in cui le riforme hanno visto la luce, quelle che vengono tecnicamente chiamate le contingenze all'interno delle quali si svolge il processo decisionale. In questa accezione la variabile tempo si identifica con l'ambiente (e le sue trasformazioni) esterno alla politica della riforma amministrativa, e considerarla tra le variabili esplicative significa semplicemente affermare che la riforma ha visto la luce in quel periodo perché una serie di fattori esterni la stimolavano, o comunque non la ostacolavano; più interessante è la seconda accezione della variabile, quella che fa riferimento al tempo che gli attori avevano a disposizione per tradurre in pratica i loro intendimenti. La questione che si pone qui è quella di chiedersi se il fatto che «mancasse il tempo», nel senso che entrambe le compagini governative erano, sia pure in misura differente, chiaramente «a termine» sia stato un vincolo o piuttosto un'opportunità per la riforma e la sua efficacia. L'ipotesi, solo apparentemente paradossale, che vorrei avanzare in questa sede pone l'accento sull'opportunità costituita dalla mancanza di tempo, nel senso che da un lato essa ha aumentato l'intensità delle preferenze dei protagonisti della riforma, dall'altro li ha portati a concentrarsi su quegli aspetti che potevano venire conclusi, anche solo al livello di elaborazione della proposta, entro l'arco di esistenza del governo. Questo argomento si applica, evidentemente, soprattutto al governo Ciampi e al ministero Cassese, ma è forse riscontratile anche prima e almeno in parte declina al suo interno entrambe le accezioni sopra ricordate del fattore tempo. Insomma sembra proprio che vi sia stata una consapevolezza del fatto che la «finestra» aperta tra la fine del precedente assetto di articolazione del potere politico e l'inizio dell'operatività del nuovo si sarebbe presumibilmente richiusa in un arco di tempo breve e che questa sia stata la ragione per la quale l'operatività ha assunto quelle caratteristiche di sottrazione e di semplificazione che abbiamo già ricordato. L'incertezza su quanto sarebbe accaduto «dopo» era talmente alta che anche i potenziali oppositori di molte trasformazioni avevano difficoltà ad adottare le consuete tattiche dilatorie, se non altro perché temevano che gli assetti successivi sarebbero stati ancora più contrari ai loro interessi, cosicché l'intensità delle loro preferenze decresceva in modo direttamente proporzionale all'aumento di quelle dei promotori della riforma.

Tuttavia il fattore forse più importante di successo è costituito dall'ampiezza dell'autonomia di cui hanno potuto godere i due governi presieduti da Giuliano Amato e da Carlo Azeglio Ciampi. La riforma dell'amministrazione, inevitabilmente, può avvenire solo se vi è una decisa iniziativa da parte dell'esecutivo, ed essa sarà tanto più facile quanto più gli altri soggetti che potrebbero ostacolare la trasformazione dello *status quo* sono deboli, o comunque non in grado di influire più di tanto sulle scelte operate in sede di Consiglio dei ministri. Queste condizioni si sono verificate nel corso del biennio 1992-94 e hanno a che fare con la crisi che in quegli anni ha attraversato il sistema politico (e che ancora oggi, in verità, non sembra aver raggiunto un punto di equilibrio stabile).

Consideriamo partitamente i singoli elementi che compongono questo giudizio. Anzitutto, non c'è dubbio, è la crisi dei partiti politici che spiega l'assenza di una serie di resistenze e di ostacoli. Essa sembra importante per due motivi distinti: anzitutto perché la crisi del vecchio pentapartito — ma anche in parte dell'opposizione di sinistra — ha reciso molti dei legami esistenti con i gruppi di interesse potenzialmente ostili alla trasformazione, e ha diminuito le risorse politiche di questi ultimi; in secondo luogo perché il fatto che i partiti non fossero in realtà attori di primo piano, e comunque non «responsabili» della politica governativa, è stato un fattore importante nel facilitare l'abbandono della visione «sinottica» della riforma. Al contrario, si può verificare empiricamente questa seconda sensazione analizzando dove i partiti politici hanno effetti-

vamente avuto influenza, anche se esclusivamente come potere di veto: non a caso viene in luce la (mancata) riforma dei ministeri dove, probabilmente per coazione a ripetere più che per un qualche calcolo razionale, si verifica un'opposizione a quella che viene vista come un'espropriazione da parte di un governo «non politico» di una riforma di ordine generale⁴.

Un corollario di questo primo elemento è dato dalla scarsa significatività — è davvero una novità assoluta — dell'arena parlamentare nell'elaborazione dei testi normativi. Un'analisi delle trasformazioni subite in parlamento dai testi promossi dal governo mostra come le modifiche intervenute sono state tutto sommato marginali e le interviste effettuate hanno mostrato che, a parte l'iniziativa di qualche singolo parlamentare, il passaggio sia in commissione sia in aula è stato sostanzialmente indolore. A questo risultato ha anche contribuito non poco l'adozione del meccanismo della legge delega con i successivi decreti legislativi, sottoposti soltanto al parere delle commissioni parlamentari e per di più ulteriormente emendabili, attraverso l'emanazione di decreti correttivi, in un periodo ancora successivo. È infatti questo un modello d'azione che, per quanto tradizionale in materia di riforma amministrativa (basta pensare alla legge 382 e al DPR 616), è stato adottato nell'XI legislatura proprio con l'obiettivo di aumentare l'autonomia dell'esecutivo in un periodo di crisi politica, economica, finanziaria e istituzionale.

Insomma, come ribadisce bene Cammelli, quanto è stato possibile fare è stato fatto non malgrado, ma a causa, del vuoto politico. Il che è al tempo stesso un'indicazione di come sarà possibile, per il futuro, adottare innovazioni ancora più radicali.

Se ora passiamo a esaminare il comportamento dei gruppi di interesse, e in particolare del più importante tra essi, vale a dire i sindacati dei dipendenti pubblici, possiamo trovare sostanziali differenze tra la prima e la seconda fase in cui si articola il periodo qui preso in considerazione. Comune a entrambe è certamente la relativa debolezza, anche per il venir meno dei già ricordati punti di riferimento partitici e parlamentari, del sindacalismo autonomo che infatti riesce solo, nella prima fase, a generare eccezioni alle regole generali stabilite in materia di privatizzazione del rapporto di lavoro. Per quanto riguarda invece il sindacato confederale, esso costituisce certamente uno dei principali attori delle riforme

⁴ Laddove sarebbe dovuto essere del tutto evidente che la riforma dei ministeri, che di fatto coincideva con la loro riduzione, via fusione di quelli esistenti, poteva essere operata solo da un governo prossimo alle dimissioni, se non altro per il fatto che una volta attribuiti gli incarichi di governo, sarebbe stato alquanto difficile sottrarre ad alcuni dei neo-ministri il portafoglio che era stato loro assegnato.

Amato/Sacconi, soprattutto per quanto riguarda la volontà di definire una piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro, accogliendo una rivendicazione ormai decennale. In questo caso non si può parlare tanto di autonomia dell'esecutivo, quanto piuttosto di concordanza di visioni e interessi tra i responsabili politici e i responsabili sindacali. Molto differente il quadro nella seconda fase, dove effettivamente si verificano anche alcuni conflitti, sotterranei ma non per questo meno effettivi, tra i sindacati e il ministro Cassese. A impedire che tali conflitti si trasformino in altrettanti ostacoli sulla via delle riforme contribuiscono, peraltro, due fattori: in primo luogo il prestigio o comunque la posizione privilegiata di cui gode il governo nel suo complesso (anche a causa della stipula degli accordi di luglio) e, in secondo luogo, il fatto che il sindacato confederale è diviso al suo interno con una frattura che passa tra la CGIL e le altre due confederazioni, ma anche all'interno di CISL e UIL, e, più in generale, tra confederazioni e federazioni di categoria.

Se ora analizziamo il ruolo della burocrazia in generale e in particolare quella dei grandi corpi, le conclusioni che possiamo trarre sono sostanzialmente non dissimili. In generale, bisogna ricordarlo, la burocrazia italiana non brilla certo per capacità di intervento attivo e in generale d'iniziativa. Su questa situazione di generale debolezza si innesta il fatto che l'esigenza di superare l'attuale insoddisfacente situazione è comunque diffusa in larghi strati dei corpi burocratici, e spesso addirittura apertamente condivisa dai maggiori responsabili. Le opposizioni attuate da parte della Ragioneria generale e in misura anche superiore da parte della Corte dei conti (che peraltro si vedeva toccata in una delle sue funzioni centrali, il controllo preventivo di legittimità) sono state quindi controbilanciate dalle stesse divisioni interne di questi soggetti e dal fatto che altri organismi, sia pure senza appoggiare apertamente il processo di rinnovamento, hanno manifestato la loro disponibilità a «giocare» secondo le regole fissate dal governo. Intendo riferirmi, ad esempio, al Consiglio di stato i cui pareri non solo non hanno in generale stravolto l'impianto delle riforme, anche se in qualche occasione ne hanno in parte diluito la portata innovativa, ma, soprattutto, hanno rispettato i termini previsti, anche se ciò ha comportato una radicale accelerazione dei ritmi di lavoro. Insomma è la debolezza o la collaborazione, sia pur parziale, degli attori politici, sindacali e burocratici che ha contribuito a rafforzare l'esecutivo e a garantirne un livello di autonomia del tutto inusitato. A questi fattori negativi, peraltro, vanno aggiunti anche due fattori positivi: l'importanza attribuita alla questione da parte dei due presidenti del Consiglio che si sono succeduti e il rafforzamento, nella seconda fase, delle risorse tecniche e conoscitive del Dipartimento per la funzione pubblica, vera fucina delle innovazioni.

Sul primo punto c'è in verità poco da aggiungere, anche perché la centralità del presidente del Consiglio in materie come quella che stiamo trattando è nota e non ha bisogno di essere ribadita. Secondo le testimonianze raccolte, infatti, Giuliano Amato è stato infatti direttamente alla base di alcune delle trasformazioni amministrative (sia per i legami diretti che teneva con i vertici confederali, sia per l'esperienza maturata nelle precedenti esperienze governative) e Carlo Azeglio Ciampi si è immediatamente dimostrato sensibile alla necessità di operare una svolta in direzione della riforma fornendo un appoggio consistente, soprattutto ma non solo, in seno al Consiglio dei ministri, a Cassese.

Il secondo punto è invece particolarmente rilevante perché il rafforzamento delle risorse tecniche e conoscitive del Dipartimento per la funzione pubblica, condizione essenziale per «tenere il ritmo» di una produzione legislativa e regolamentare vastissima, è avvenuto attraverso l'immissione dall'esterno delle professionalità necessarie, non solo e non tanto attivando una rete di consulenti senior (che pure ci sono stati, ma che costituiscono un aspetto per così dire tradizionale del policy making in Italia), quanto soprattutto costituendo una nutrita segreteria tecnica composta di giovani studiosi e di funzionari, coordinati da alcune figure chiave di maggiore esperienza scientifica e professionale. Il tutto, si intende, sotto la direzione e il coordinamento di un ministro che non solo si dedicava a tempo pieno all'incarico, senza «distrazioni» politiche o parlamentari, ma, soprattutto, poteva costituire la vera «memoria storica» del dipartimento avendo collaborato almeno da venticinque anni a vario titolo, ma con incarichi di grande rilievo, con la più parte dei propri predecessori. Bisogna ricordare che Cassese era facilitato anche dal fatto di essere, al momento della nomina, da sei anni il direttore del progetto finalizzato «Organizzazione e funzionamento della P.A.» del CNR che, come è noto, ha generato un'amplissima quantità di ricerche e pubblicazioni quasi su tutti i terreni della P.A., non solo italiana. La somma di tutti questi fattori definiva una situazione che per molti versi si potrebbe considerare ottimale riguardo a come potrebbero e come dovrebbero essere gli apparati serventi dei ministri per coadiuvarli nella formulazione delle scelte di policy. Ma — questo va sottolineato poiché costituisce l'altra faccia della medaglia — il rapporto tra la struttura permanente del dipartimento e la segreteria tecnica, salvo poche quanto lodevoli eccezioni, era pressoché assente e comunque mediato solo dalla persona del ministro e dei suoi più stretti collaboratori. Del resto anche in questo caso l'esperienza del governo precedente, e probabilmente di quasi tutti i governi prima di lui che volessero realizzare innovazioni rilevanti, era differente solo in quantità, ma non in qualità, dalla gestione Cassese: il DLgs 29/93 è stato largamente elaborato da un gruppo di persone sostanzialmente estraneo al dipartimento. Insomma, a parte la struttura di supporto amministrativo in senso stretto, e a parte poche eccezioni individuali, il dipartimento nel corso della legislatura ha perso di funzioni (si pensi alla vicenda delle deroghe al blocco delle assunzioni negli enti locali) senza guadagnare di centralità nel processo di *policy making*, anche perché non era effettivamente in grado di funzionare da supporto a una serie di innovazioni che, probabilmente, una larga parte dei suoi funzionari considerava oggettivamente estranee se non addirittura pericolose⁵.

Ma da dove venivano quelle innovazioni e proposte? È questo un ulteriore fattore di successo che conviene sottolineare perché, tra l'altro, almeno in parte accomuna le due fasi in cui abbiamo diviso la legislatura. In realtà le proposte erano in larga misura già disponibili a un buon livello di elaborazione e si erano stratificate nel corso del periodo precedente. Salvo poche eccezioni e senza affatto voler svalutare lo sforzo, anche creativo, necessario per tradurre tutto ciò in concreta azione legislativa e regolamentare, i progetti realizzati hanno ricalcato le linee di precedenti proposte: per il DLgs 29/93 ad esempio si può citare il disegno di legge presentato dal ministro Girino Pomicino e discusso in parlamento oppure i documenti che circolavano da tempo in materia di privatizzazione del rapporto di lavoro⁶, ma lo stesso vale per una serie di provvedimenti quali il nuovo regolamento di contabilità, con l'introduzione del mandato informatico, oppure la procedura per il rilascio delle patenti di guida. Ma anche in materie per le quali non esistevano compiuti progetti, in realtà le realizzazioni costituivano l'attuazione di vecchie aspirazioni: è il caso ad esempio dell'Autorità per l'informatica oppure dell'introduzione del controllo di gestione. Insomma tra i fattori che hanno consentito la pervasività della riforma c'era anche la capacità da parte dei responsabili politici di aprire i cassetti giusti per tirarne fuori le proposte che sapevano essere ivi giacenti, e alle quali avevano in più di un caso collaborato direttamente.

⁵ Da questo punto di vista lo stesso decreto di riorganizzazione del dipartimento, che ne affermava la competenza relativamente alle questioni dell'organizzazione e dei procedimenti, se è vero che invertiva una tendenza affermatasi nel corso del governo Amato — che, attraverso la creazione dell'ARAN e dell'AIPA, aveva di fatto diminuito il peso del dipartimento — di fatto rischiava e rischia di restare lettera morta se a esso non seguono interventi concreti di analisi delle risorse umane e conoscitive presenti al suo interno che diano alle indicazioni normative le gambe su cui camminare.

⁶ Infatti una serie di critiche alla prima versione del DLgs 29/93 partiva proprio dalla considerazione che esso era più «arretrato» rispetto alle elaborazioni in circolazione da tempo.

All'ultimo dei fattori di successo che sembra di poter identificare abbiamo già accennato in precedenza, ma vale la pena di richiamarlo per sottolinearne l'assoluta centralità nello spiegare ciò che è avvenuto nel biennio 1992-94: detto in parole semplici, è stata la condizione di emergenza finanziaria a generare la diffusa consapevolezza della necessità di procedere con urgenza nella direzione della riforma amministrativa. Le implicazioni di questa affermazione sono due, una in positivo e l'altra in negativo: in positivo possiamo affermare che senza lo stretto collegamento con i problemi di finanza pubblica sarebbe stato pressoché impossibile superare le molte resistenze, soprattutto allo sfoltimento organizzativo e alla semplificazione procedimentale; in negativo che non si può interpretare la riforma amministrativa in chiave di risposta alla crisi politica e istituzionale. In realtà, anzi, la crisi politica avrebbe potuto generare una situazione in cui i poteri reali sarebbero stati esercitati direttamente dai vertici burocratici esistenti i quali, come abbiamo già sottolineato, non paiono essere stati particolarmente favorevoli alla riforme. In realtà è la combinazione tra i due elementi che spiega le modalità attraverso le quali la questione amministrativa, da elemento rituale dei programmi di governo, è diventata, per qualche mese, uno dei centri focali dell'agenda governativa.

4. Conclusione: luci e ombre dell'esperienza

È giunto il momento di tirare le somme delle considerazioni svolte e di chiedersi se e in quale misura quanto avvenuto nell'XI legislatura autorizza a sperare che il processo di rinnovamento e modernizzazione della P.A. italiana proceda, per il futuro, con le stesse caratteristiche che essa ha mostrato in passato.

Il primo punto che conviene sottolineare è che il processo avviato non è affatto irreversibile, anzi è altamente probabile che esso, se abbandonato a se stesso, tenda a subire battute di arresto e inversioni di rotta. Come ho già accennato, l'iniziativa verso il rinnovamento è stata praticamente tutta esterna alla macchina amministrativa istituzionalmente deputata a pensare e a progettare i processi di riforma (cioè al Dipartimento per la funzione pubblica) e non presenta, pertanto, momenti di autoalimentazione significativi. Del resto uno dei centri nevralgici dell'amministrazione pubblica, la Ragioneria generale dello stato, ha chiaramente mostrato la sua sostanziale ostilità a una trasformazione che enfatizzi il processo di decentramento e pertanto la riduzione del ruolo del controllo centrale e preventivo sulla regolarità e la legittimità degli atti.

20 Bruno Dente

Nemmeno la centralità conquistata sull'agenda di governo e sui media ha caratteristiche di irreversibilità, se non altro perché l'attenzione politica e giornalistica tende a spostarsi di nuovo verso la riforma dei «rami alti» del sistema istituzionale, ricadendo nel tradizionale errore secondo cui l'amministrazione, come l'intendenza, seguirà le evoluzioni dell'assetto costituzionale. Si può in verità affermare che la stagione appena trascorsa non è passata del tutto invano, e che la migliore stampa — soprattutto quella economica — ha acquisito una sensibilità alle tematiche amministrative che è improbabile che perda nel breve periodo, ma si tratta di un risultato tanto prezioso quanto fragile

Se a ciò si aggiunge che molte delle condizioni di successo evidenziate nel periodo precedente, soprattutto quelle che hanno a che fare con l'autonomia dell'esecutivo, sono destinate, salvo trasformazioni costituzionali, a venire progressivamente meno — se non altro perché i gruppi di interesse tenderanno a riallacciare i legami con il parlamento recisi nella crisi del 1992-94 — ne consegue che, anche al di là dei limiti intrinseci dell'esperienza, di cui dirò tra breve, la strada per proseguire l'opera iniziata appare in salita.

Ma, entrando nel merito, quale valutazione è possibile dare del complesso di attività svolte dai governi Amato e Cassese che abbiamo cercato di documentare e analizzare sin qui? Nel periodo esaminato si è effettivamente riusciti a «reinventare la pubblica amministrazione», analogamente al titolo di un volume di Osborne e Gaebler che ha riscosso un grande successo negli Stati Uniti? In linea generale io credo che il giudizio debba essere largamente positivo e, riprendendo affermazioni già espresse sopra, ne riassumo le principali ragioni:

- 1) la più volte ricordata capacità di imporre la «questione amministrativa» sull'agenda politica e di governo e di attrarre su di essa l'interesse dei media; anche se, come abbiamo appena detto, si tratta di un successo fragile e provvisorio, il fatto che nel corso dell'XI legislatura ciò sia avvenuto dimostra, una volta per tutte, che è possibile superare l'arretratezza storica del nostro paese in questo settore e superare la retorica e i proclami a vantaggio di un approccio maturo e «laico» a una questione che condiziona non solo l'efficienza del «sistema Italia», ma anche la praticabilità concreta e la positività dei progetti di trasformazione istituzionale;
- 2) la vastità dell'ambito di intervento proposto e praticato, e, soprattutto, il superamento di una concezione olistica della riforma a vantaggio di un approccio differenziato e adeguato alle differenti necessità di trasformazione; se la gestione Cassese del Dipartimento per la funzione pub-

blica ha lasciato un legato permanente ai governi successivi questo consiste nella consapevolezza che riformare, modernizzare e adeguare la P.A. italiana vuol dire intervenire, con strumenti e anche criteri differenti, nelle moltissime unità organizzative che compongono il settore pubblico in Italia;

- 3) l'esistenza di veri elementi di discontinuità con il passato, di trasformazioni cioè almeno potenzialmente non incrementali e capaci di operare trasformazioni radicali dei modi di essere e di operare della burocrazia; citando a memoria senza alcuna pretesa di completezza e rinviando alle relazioni di settore per giudizi più meditati e articolati, possiamo ricordare a titolo di esempio:
- la nuova versione dell'articolo 19 della legge 241/90, che potenzialmente contiene un rovesciamento delle posizioni fra cittadino e P.A.⁷, e la previsione della «Carta dei servizi» con l'implicita contrattualizzazione dei rapporti fra erogatori e utenti;
- l'introduzione dei *budget* nelle università che responsabilizza queste istituzioni relativamente alla spesa per la didattica, ponendo le basi per un'effettiva autonomia;
- la piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico, attraverso la previsione che il nuovo contratto collettivo ha effetti abrogativi sulla legislazione intervenuta successivamente all'entrata in vigore del precedente contratto;
- l'abolizione di vasta parte dei controlli preventivi di legittimità da parte della Corte dei conti e l'introduzione generalizzata del controllo interno sui risultati della gestione;
- la stessa vicenda dei carichi di lavoro che, al di là di alcune ingenuità nella definizione delle metodologie da utilizzare e soprattutto – come nota Giovanni Costa – di un eccesso di fiducia nella sufficienza di «corrette procedure», tende a prefigurare il superamento delle piante organiche e ad affermare un ruolo del Dipartimento per la funzione pubblica come agente d'innovazione, stimolo e controllo dei sistemi organizzativi pubblici;
- alcune delle nuove istituzioni create come l'Agenzia per la contrattazione e l'Autorità per l'informatica che potranno sviluppare, se adeguatamente sostenute, modalità innovative di gestione delle relative problematiche.

⁷ Sul quale, e sulle cui difficoltà applicative, si veda però quanto osserva Giandomenico Falcon nel suo saggio in questo volume.

22 Bruno Dente

Questi «successi», generali e specifici, non devono far ritenere che il quadro sia composto solo da luci, come del resto mostrato con articolazione assai maggiore dalle relazioni di settore, e confrontando la vicenda italiana con i tentativi sviluppati in altri paesi. In realtà esistono limiti di carattere generale che conviene mettere in evidenza con altrettanta franchezza. Tre punti, in particolare, mi sembrano da sottolineare:

- anzitutto il carattere pressoché interamente legislativo o comunque normativo dell'intervento svolto; un tipico esempio di questa insufficienza è la vicenda del controllo di gestione, a proposito della quale, come nota Domenico Sorace nel suo saggio in questo volume, «il problema più urgente... non sembra quello di possedere la descrizione, in una legge, di un sistema teoricamente accettabile, ma piuttosto di realizzare le condizioni perché un tale sistema possa realmente operare»; invece le iniziative diverse — ad esempio sul terreno della formazione e, almeno in parte, dei progetti sperimentali proposti e realizzati — appaiono dalla ricostruzione come nettamente subalterne alle trasformazioni normative e comunque anche quantitativamente minoritarie; anche se è evidentemente troppo presto per dare un giudizio sull'efficacia di interventi che nella stragrande quantità dei casi non si sono ancora conclusi, non credo di andare troppo lontano dalla realtà nell'affermare che queste iniziative non sembrano rivestire importanza eccessiva; del resto, pur scontando l'inevitabile vischiosità dei meccanismi di adeguamento, occorre anche sottolineare come a distanza di qualche tempo ormai dall'approvazione degli atti legislativi e regolamentari in realtà gli uffici di relazioni con il pubblico o i sistemi di controllo di gestione esistano solo là dove esistevano prima delle riforme e come le metodologie elaborate all'interno del dipartimento per quanto riguarda la misurazione dei carichi di lavoro in molti settori siano state abbandonate a favore di metodi molto più agili, elaborati all'esterno. Come ho già accennato in precedenza manca ancora un attore centrale del processo di riforma, non potendosi considerare tale il Dipartimento per la funzione pubblica, anche dopo il nuovo decreto di organizzazione.
- 2) in secondo luogo occorre segnalare l'assenza di iniziative significative su alcuni terreni cruciali e più in generale l'assenza di alcune importanti dimensioni; anche se può apparire paradossale il primo giudizio si applica alla questione della dirigenza (un tema che, come nota Costa, costituisce probabilmente la vera chiave dell'intera questione amministrativa), argomento che non può essere considerato soddisfatto dalle previsioni del DLgs 29/93 (tra l'altro i nuclei di valutazione sono, a quanto pare, ancora ai blocchi di partenza) sui principi generali o sul nuovo

meccanismo di reclutamento (anch'esso non ancora attivato); tra le dimensioni quasi interamente assenti, invece, si può ricordare la questione delle autonomie territoriali, che ha ricevuto, forse anche per i motivi che dirò in chiusura, un'attenzione tutto sommato scarsa e scarsamente significativa; ma l'elenco potrebbe continuare e dovrebbe comprendere se non altro — malgrado i tentativi compiuti e le elaborazioni già disponibili — il problema della radicale riforma della contabilità pubblica, che oggi impedisce lo sviluppo delle essenziali autonomie organizzative degli apparati; per tutti questi problemi e queste insufficienze vi sono, ovviamente, molte buone ragioni, e forse non si poteva fare diversamente, ma certo è che qui l'agenda per il futuro è particolarmente fitta;

in terzo e ultimo luogo uno dei limiti principali delle trasformazioni effettivamente intervenute coincide, solo in apparenza in maniera paradossale, con uno dei fattori di successo sopra ricordati, vale a dire la disponibilità di proposte a un livello avanzato di elaborazione; è evidente, infatti, che questo elemento consente sì l'efficienza decisionale, cioè di passare rapidamente dalle parole ai fatti, sia pur fatti normativi, ma genera anche una dipendenza dalle elaborazioni precedenti; qui conviene davvero chiedersi se la concezione tradizionale e neo-tradizionale della riforma amministrativa è ancora adeguata a costruire l'amministrazione del nuovo millennio; è su questo punto, in verità, che i miei dubbi sono più forti; è pur vero che alcune delle maggiori insufficienze dell'ideologia della riforma amministrativa stratificatasi a partire dagli anni sessanta sono state superate: ad esempio la fiducia nei poteri salvifici della programmazione e del coordinamento formale è stata superata, nei progetti di riforma, a favore di una più realistica e soprattutto più dinamica concezione imperniata sul decentramento — sub specie di principio di sussidiarietà — e sulla valutazione ex post dei risultati — come meccanismo di adattamento continuo di strutture e procedure alle mutate esigenze; tuttavia una larga parte delle proposte di maggiore momento fa ancora riferimento alla concezione neo-tradizionale come l'abbiamo caratterizzata nelle pagine precedenti; ci possiamo chiedere, ad esempio, se la trasformazione dei ministeri via fusione di quelli esistenti e l'introduzione generalizzata dei segretari generali non prefigura un gigantismo amministrativo governato dai livelli di staff anziché quelli di line; oppure se è effettivamente possibile declinare la separazione tra politica e amministrazione come distinzione di funzioni e non come separazione organizzativa (il che pone il problema delle modalità di nomina e di garanzia delle burocrazie professionali); o ancora se la strada sostanzialmente giacobina, perseguita tradizionalmente e anche recentemente, sia effettivamente praticabile nel medio e nel lungo periodo; oppure, più radicalmente, se non sono maturi i tempi per un deciso superamento dell'«alterità» della P.A. realizzata attraverso la dominanza del diritto amministrativo.

Insomma, ritengo che la stagione di riforma che abbiamo attraversato, proprio per la sua incisività, mostri l'esigenza non più eludibile di avviare una riflessione e un approfondimento che superi le insufficienze della tradizione sviluppata dalla comunità di studiosi e operatori, in larghissima parte giuristi, che hanno sin qui, e senza soluzione di continuità per tutta la storia dell'Italia unitaria, dominato la scena delle riforme. Se dobbiamo prendere sul serio la necessità, non solo italiana e non solo motivata dall'arretratezza dei nostri apparati, di «reinventare il governo e l'amministrazione» occorre riuscire a costruire e a socializzare una nuova dottrina che funga, come è stato alfa nascita dello stato liberale e poi durante la costruzione dello stato del benessere, come ideologia di riferimento per la più ampia comunità scientifica, politica e burocratica.

Da questo punto di vista, con un pizzico di provocazione, si può affermare che uno dei primi problemi all'ordine del giorno è anche di ordine culturale: occorre liberarsi una volta per tutte dal mito dell'amministrazione francese, se non altro perché essa è basata su un meccanismo di selezione delle èlite dirigenziali che non pare proprio possibile importare nel nostro paese, anche a causa della struttura economica e sociale e, soprattutto, del sistema di istruzione. In Italia non abbiamo le grandes écoles e non pare probabile che riusciamo a crearle per quanto riguarda il settore pubblico; rispetto all'amministrazione francese, ai suoi grands corps e alle sue scuole, abbiamo comunque un ritardo di almeno duecento anni. Peraltro, come mostrano gli interventi di Guy Peters, Rod A. W. Rhodes e Joan Subirats, il modello francese non è certo l'unico al quale ci si può rifare, e tanto varrebbe allora iniziare a ragionare di più su quello che sta avvenendo in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, invece di continuare a trarre la maggioranza degli esempi dall'amministrazione transalpina.

Comunque rilanciare un dibattito a tutto campo sui tempi dell'amministrazione è un'esigenza ineludibile. In primo luogo, infatti, i tempi sono maturi, se non altro perché quello che è in discussione oggi — ancora, non solo in Italia e non solo a causa della crisi politica e istituzionale che stiamo attraversando — è la necessità di una trasformazione non marginale della forma di stato e della forma di governo. Le tendenze al federalismo e al presidenzialismo, come affermato in apertura, potranno realizzare le loro promesse solo se si tradurranno in una nuova «forma di amministrazione» più capace di garantire efficacia ed efficienza alle politiche pubbliche. L'organizzazione dello stato liberale è stata costruita in definitiva a partire dall'esigenza di garanzia dei singoli cittadini nei confron-

ti del potere, e quella, mai del tutto compiuta, dello stato del benessere, a partire dall'esigenza di assicurare un governo globale — attraverso la programmazione e il coordinamento intersettoriale — alla società industriale. La domanda che dobbiamo porre, allora, è quella di quale sia l'organizzazione più adeguata allo stato post-keynesiano e, quindi, di quali siano il principio o i principi generali che lo debbano informare. Mi rendo perfettamente conto che si tratta di una questione gigantesca e che sarebbe assurdo immaginare che solo da una risposta compiuta a tali domande possano essere dedotte le effettive necessità di riforma. Tuttavia non porre il problema significa esporre tutte le riforme e tutte le tendenze innovatrici al rischio della circolarità o, quanto meno, al rischio di essere annacquate e sabotate da tutti coloro che hanno un interesse al mantenimento dello status quo e che non capiscono in nome di quali principi e a quali fini generali dovrebbero rinunciare alle loro posizioni di potere e ai propri privilegi.

Detto in altre parole reinventare l'organizzazione e gli strumenti di governo (il *government*) non è possibile, o comunque è estremamente fragile, se non si affronta il problema di che cosa significa governare (la *governance*) e a quali fini generali occorre svilupparla. Riflettere su questa dimensione non mi pare assolutamente un lusso, ma la vera missione — nel significato organizzativo e non in quello morale del termine — della comunità degli studiosi⁸.

Ciò tanto più in quanto sono convinto che sul terreno dei criteri più ravvicinati che debbono guidare l'azione di trasformazione degli apparati e delle procedure operative si possa riscontrare, a livello internazionale, un ampio grado di consenso. Senza pretesa di completezza e senza addurre le argomentazioni che stanno alla base di ciascuno di essi possiamo provare a fare un elenco di quelli che dovrebbero essere i criteri ispiratori delle riforme amministrative del prossimo futuro:

1) separazione tra funzioni politiche e funzioni amministrative come separazione tra organizzazioni esplicitamente deputate alla formulazione e alla valutazione delle politiche pubbliche (i ministeri) e organizzazioni responsabili per l'attuazione delle politiche stesse e più in generale per tutti i compiti di amministrazione attiva (i dipartimenti);

⁸ Pone l'accento sul nesso tra come si governa e per fare che cosa si governa Joan Subirats nel capitolo dedicato all'esperienza spagnola; anche la riforma inglese, forse la più penetrante tra quelle che abbiamo visto negli anni recenti, non era certo motivata solo in termini di efficienza e nazionalizzazione, ma presupponeva un mutamento sostanziale del modo di essere e di agire dello stato che, in definitiva, prefigurava anche una società differente, e certamente un differente rapporto fra stato e società; si può convenire con Rod A. W. Rhodes che non tutti gli aspetti del processo di riforma appaiono completamente convincenti, ma non si può negare che essa ha toccato alcuni aspetti fondamentali del sistema.

- 2) adozione risoluta del principio di sussidiarietà sia nel rapporto tra stato, regioni e autonomie locali, sia nel rapporto tra uffici centrali e uffici periferici, sia nel rapporto tra settore pubblico, settore non profit e settore privato;
- 3) decentramento delle responsabilità a favore delle linee operative portando il governo delle risorse (umane, finanziarie e tecnologiche) là dove esse vengono effettivamente utilizzate per produrre servizi per i cittadini; adozione di un sistema di programmazione e controllo basato sui budget globali affidati alla responsabilità dei dirigenti; correlativa ridefinizione delle funzioni delle organizzazioni di staff (ragionerie, direzioni del personale e così via) in termini di organizzazioni di servizio che devono produrre utilità per le linee operative;

4) sviluppo della funzione di governo politico e di direzione amministrativa a tutti i livelli come definizione delle missioni e degli obiettivi delle unità subordinate e come governo del personale

dirigente dei livelli inferiori;

5) correlativa deregolazione dei meccanismi operativi mantenendo la proceduralizzazione solo a fini di garanzia verso l'esterno; conseguente rivalutazione della figura e della responsabilità del dirigente attraverso la rimozione dei vincoli esistenti alla piena possibilità di gestione delle risorse finanziarie e umane assegnate per il perseguimento della missione;

6) adozione generalizzata della valutazione e del controllo dei risultati, come base fattuale per la negoziazione tra le organizzazioni e i

livelli di responsabilità che compongono la P.A.

Se in questo elenco è possibile ritrovare alcuni degli elementi di diidentificato anche che abbiamo amministrative dell'XI legislatura non è certo un caso, ma significa che il problema non è quello di trovare «che cosa fare». In modo più ambizioso, occorre chiedersi soprattutto perché farlo e, anche, come è possibile farlo.

Da quest'ultimo punto di vista viene in luce il problema, ben presente nella mente dei protagonisti delle più recenti riforme, di trovare «il conflitto di interessi» che sta alla base dell'avvio e del mantenimento del processo di trasformazione. Come abbiamo già detto, nello stato liberale era la centralità del cittadino (sub specie di homo oeconomicus interessato alla libertà della sua azione). Nel welfare state erano probabilmente le grandi organizzazioni degli interessi alleate alle burocrazie professionali interessate allo sviluppo delle opportunità di intervento sui problemi pubblici (cioè il trinomio big business-big uni ons-big state). Qual è oggi, fuor di retorica, la risposta che si può dare?

È questo, probabilmente, il maggiore interrogativo che ci possiamo porre. Come superare il «giacobinismo» che ha caratterizzato in buona parte il processo che abbiamo cercato di documentare e di commentare? Si tratta di un problema non soltanto da porsi in negativo, criticando cioè quel tanto di centralismo che abbiamo visto all'opera, ma soprattutto da vedere in positivo, chiedendosi cioè come è possibile innescare quel processo di autoalimentazione, quel circolo virtuoso, che sembra necessario per portare trasformazioni non marginali al modo di essere e di operare di un'amministrazione pubblica che produce risultati chiaramente non soddisfacenti a costi forse non più sopportabili. Non basta nemmeno affermare che il problema è quello di trasformare i valori e gli atteggiamenti della burocrazia, di agire cioè essenzialmente al livello della cultura organizzativa: è vero che — come nota Peters — le trasformazioni indotte in questo modo sono forse più importanti e più permanenti, ma ciò vale nel lungo periodo, mentre a breve termine può generare conflitti e fallimenti.

Un'indicazione importante per affrontare il problema ci viene dal contributo di Cammelli, quando afferma la necessità di «proteggere» la riforma dell'amministrazione (e certo anche l'amministrazione stessa) dalle interferenze esterne, prima fra tutte quella che viene da una politica troppo sensibile alla mediazione dei micro-interessi. Ma questa dimensione metodologica, pur essendo necessaria, è anche sufficiente? Non corre comunque il rischio di innestare processi autoreferenziali perversi? Le domande sono lecite, ma le risposte sono tutt'altro che chiare.

Personalmente non ho la soluzione e sono anche scettico sul fatto che esista una e una sola soluzione al problema. In realtà in questa fase potrebbe anche essere sufficiente introdurre una serie di contraddizioni e di potenziali conflitti all'interno delle organizzazioni burocratiche, per verificare in quale misura questi innescano processi di trasformazione e per valutare in quale direzione tali processi si indirizzano.

Per concludere su una nota d'ottimismo, e facendo riferimento alle vicende del nostro paese, mi pare si possa dire che il settore in cui tale dinamica è già stata innescata è quello degli enti locali e dei comuni in particolare, dove la riforma «costituzionale» attraverso l'elezione diretta del sindaco (che in verità, nel disegno della figura degli assessori, contiene qualche contraddizione non marginale con il principio della distinzione tra politica e amministrazione) e soprattutto la riforma fiscale che ha re-

⁹ O, come preferisce dire Falcon, di «centralizzazione», poiché essa si applica anche all'interno dell'amministrazione dello stato; va notato, peraltro, che in periferia purtroppo non si è manifestata una cultura della modernizzazione amministrativa paragonabile, in quantità e in qualità, a quella che era presente al centro nel corso dell'XI legislatura; il che, quanto meno, giustificherebbe «moralmente» lo sforzo giacobino.

stituito ampi spazi di autonomia, innestandosi sulla più tradizionale trasformazione operata dalla legge 142/90 (nuovo riparto di competenze tra giunta e consiglio e, soprattutto, abolizione di larga parte dei controlli esterni), hanno messo in moto una serie di meccanismi di responsabilità che si rafforzano l'un l'altro e che potrebbero davvero consentire, anche nel medio periodo, una sostanziale trasformazione dei modi di governare le nostre città e il nostro territorio. Certo questi risultati positivi non sono automatici e dipendono dai vincoli che verranno messi all'azione degli enti locali, e al supporto che sarà possibile dare loro. Tuttavia lo sviluppo delle autonomie, pensiamo a quelle universitarie, a quelle scolastiche, a quelle delle camere di commercio e ad altre ancora, è un ingrediente essenziale dei mutamenti che ci stanno di fronte.

In fondo, con molti paradossi, ma non per questo con minore evidenza, l'intero processo della riforma amministrativa negli Stati Uniti, in Gran Bretagna e in Spagna è leggibile come un processo di decentramento e di diffusione delle responsabilità. La lezione che ci viene dalle esperienze internazionali è infatti che, se è vero che non basta la riforma dello stato in senso regionalista per innescare automaticamente processi di trasformazione dell'amministrazione (è questo, in sostanza, uno dei messaggi più rilevanti per il caso italiano contenuti nel contributo di Subirats) e se è altrettanto vero che lo stimolo alla trasformazione può venire da un esecutivo forte e ideologicamente motivato (come mostra l'esperienza della Gran Bretagna di Thatcher e Major), ciò non toglie tuttavia che, come osserva Peters, la stagione di riforme che si sta attraversando negli Stati Uniti, ma in fondo dappertutto, presenta un elemento di discontinuità con il passato, sia prossimo che remoto. Mentre infatti era tradizionale affermare che la riforma amministrativa doveva servire a superare la frammentazione dello stato, ad assicurare un maggiore coordinamento e una migliore coerenza all'azione pubblica, doveva, cioè, essere sostanzialmente centralizzatrice assicurando l'unità di comando e i meccanismi di raccordo, oggi, e forse non per moda intellettuale, il tema dominante sembra quello del decentramento e dello spostamento dell'attenzione verso il basso (gli impiegati e i dirigenti delle linee operative) e verso l'esterno (i cittadini/clienti). Le riforme di questa fine secolo, insomma, si caratterizzano per un approccio decentralizzatore, indipendentemente dal fatto che ciò diventi parte integrante della riforma dello stato e indipendentemente dal fatto che lo stimolo e la regia del processo siano (ancora) svolti al centro.

È in questa direzione, mi pare, che bisogna procedere con ancora maggiore coraggio e speditezza, in questa risoluzione confermati dal fatto che i riformatori dell'XI legislatura, ai quali dobbiamo essere grati, ci hanno mostrato che la strada della riforma è senz'altro percorribile.

L'organizzazione centrale della Pubblica Amministrazione nell'XI legislatura: note intorno al processo di riforma

Marco Cammelli

1. Avvertenza

Le considerazioni che seguono non si preoccupano di operare direttamente una ricognizione analitica delle innovazioni apportate al tessuto organizzativo della pubblica amministrazione (P.A.): interventi che nel biennio considerato 1992-94 sono così numerose e rilevanti da giustificare quanto affermato con legittimo orgoglio da Sabino Cassese quando, al termine del proprio mandato, ha osservato che mai dall'unità si era operato tanto in così poco tempo.

Il quadro, sintetico ma sufficientemente completo, dei provvedimenti posti in essere è infatti assicurato dal rapporto allegato alla presente relazione e dall'analisi condotta da Lacava e Vecchi: a entrambi si rinvia per tutte le specificazioni che si ritenessero necessarie.

Nel farlo è necessario sottolineare in ogni caso che il solo fatto di ricostruire tutti i provvedimenti adottati rappresenta un impegno non indifferente, anche perché molti di questi (tutti di natura regolamentare)
stanno ancora percorrendo le fasi di controllo. Non è raro, infatti, ancora
oggi trovare pubblicati in Gazzetta Ufficiale provvedimenti adottati quasi
un anno fa che portano i segni visibili dell'accidentato percorso superato
(basti pensare, ad esempio, alle numerose disposizioni soppresse dalla Corte
dei conti nel regolamento sul riordino degli organi collegiali, DPR 608, 9
maggio 1994).

Questo è già un primo elemento, degno di nota: il décalage tra progettazione, adozione ed entrata in vigore dei singoli provvedimenti, coniugato con la limitata durata in carica degli esecutivi, rende ogni periodo (e l'azione di governo ivi espressa) figlio di più padri. Il che vale certo, come si è appena detto, per Berlusconi-Urbani, ma vale anche (anche se con meno discontinuità) per Ciampi-Cassese, ove una parte dei provvedimenti è frutto di deleghe antecedenti (riordino Sanità) o di correzioni apportate a precedenti decreti delegati (si veda il DLgs 29/93).

Il secondo aspetto da sottolineare è che, malgrado il ruolo determi-

30 Marco Cammelli

nante giocato in questo periodo dal titolare della Funzione pubblica, non poche decisioni (in qualche caso, anche significative) sono passate per altre sedi, esprimendo di conseguenza filosofie diverse o contrastanti che la valutazione collegiale del Consiglio dei ministri non ha potuto eliminare.

Se il riordino del Ministero dei trasporti e della navigazione esprime compiutamente i criteri dichiarati da Cassese, non altrettanto può dirsi per ciò che riguarda l'Agricoltura o il Turismo e spettacolo, frutto di scelte diverse e di processi innescati in modo del tutto estemporaneo dai referendum popolari della primavera del 1993.

In questa sede, in ogni caso, l'attenzione sarà prevalentemente rivolta non tanto a ciò che è stato fatto ma ai vecchi problemi che si sono affrontati e a quelli nuovi che l'accelerazione della riforma amministrativa ha posto sul tappeto. La sfida contemporanea, in effetti, è proprio quella di non dimenticare che accanto alle tradizionali questioni irrisolte del sistema amministrativo le quali ci allontanano dall'Europa quanto e forse più della dimensione del debito pubblico, emergono i nuovi problemi del millennio prossimo che, al pari degli altri, richiedono piena consapevolezza e capacità di risposta.

2. Quadro strategico

Il punto di partenza è costituito dai riferimenti culturali e strategici fatti propri dai protagonisti del processo che abbiamo davanti a noi e che, adottati in varia forma dall'esecutivo, sono divenuti veri e propri indirizzi di governo in materia.

Gli assi portanti di questo programma sono stati enunciati nel noto documento «Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche» e in buona parte specificati dalla legge 537/93 (cosiddetto collegato alla finanziaria '94) sotto forma di criteri direttivi dell'amplissima delega (poi non esercitata) conferita al governo per procedere al riordino dell'intera amministrazione statale, enti pubblici compresi.

Dunque, anche in questo caso non è necessario procedere alla loro elencazione. Preme piuttosto mettere in luce alcuni elementi che appaiono particolarmente significativi rispetto al tipo di considerazioni qui effettuate.

Innanzitutto va osservato che, pure al netto del décalage di cui appe-

¹ Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per la funzione pubblica, Poligrafico dello Stato, Roma, 1993.

na si è detto, il rapporto fra obiettivi perseguiti e provvedimenti adottati è considerevolmente elevato.

In secondo luogo, come si è visto, si parla di «modernizzazione». Ora, il primo fondamentale riconoscimento che dobbiamo a questa stagione di riforme amministrative e a coloro che ne sono stati indubbi protagonisti è il coraggio di avere usato un termine non utilizzabile fino a poco tempo fa. In Italia, rispetto agli apparati pubblici, si è fatto riferimento per decenni a principi quali democratizzazione, autonomizzazione, sindacalizzazione, privatizzazione e molte altre espressioni a suffisso in -zione ma di modernizzazione, né più né meno, mai finora si era parlato.

Va considerato un atto di coraggio, perché tutti i vari aspetti del problema (che naturalmente restano) hanno alle spalle un dato drammatico di cui avere piena consapevolezza: l'Italia, con l'attuale amministrazione pubblica, non ha avvenire. Questo è quanto Sabino Cassese ci ha detto con una chiarezza disarmante e anche con un effetto scioccante, perché molti sono tuttora quelli che pensano che il problema sia a monte (ad esempio l'assetto costituzionale), a valle (ad esempio la trasparenza), a lato (ad esempio il sistema economico) omettendo in tal modo il dato di fondo, che è bene ripetere: quello che ci separa dall'Europa è in primo luogo un'amministrazione fortemente degradata.

A chi ritenesse eccessive queste affermazioni è sufficiente ricordare che sono proprio queste le ragioni per le quali, dal 26 marzo 1995, L'Italia (insieme alla Grecia) resta al di fuori della zona europea disciplinata dai cosiddetti accordi di Schengen.

D'altronde assumere questo dato, nei crudi termini con cui lo si è richiamato, non ha alcun intento autoafflittivo ma permette di acquisire in positivo due risultati: il primo, di ordine metodologico, consistente nel fatto di convincersi che oltre un determinato livello di crisi la riforma del sistema amministrativo diviene, come in concreto ormai è avvenuto, non solo un obiettivo primario ma *pregiudiziale*, in quanto la sua deriva mina alle radici la legittimazione delle istituzioni, quale che ne sia l'assetto costituzionale o la maggioranza al governo; il secondo, di ordine interpretativo, consente di cogliere gli elementi di «ribellione amministrativa», oltre che di «ribellione fiscale», che stanno alla radice dei movimenti e delle opzioni elettorali degli ultimi anni.

La modernizzazione, sia pure con tutte le sue immense contraddizioni, è già avvenuta nel privato e nelle famiglie: risulta inconcepibile che si arresti alle soglie degli uffici, degli ospedali, della scuola.

Ma proprio qui sta il punto: la «domanda» di modernizzazione stenta a essere sostenuta dalla percezione, almeno altrettanto diffusa, del «valore» della modernizzazione, né questo è riducibile all'opportunismo dei

32 Marco Cammelli

tanti che nel degrado attuale trovano, inestricabilmente intrecciati, ostacoli e comode nicchie.

Il fatto che ogni anno migliaia di giovani studenti scendano in piazza trovando una identità collettiva nel collegare disagi reali all'irrealistico timore dell'autonomia della scuola e della sua apertura alla realtà circostante la dice lunga sullo scarto che separa nel sentire comune, appunto, domanda e valore di modernizzazione.

Orientare le amministrazioni pubbliche al servizio del cittadino e dunque proteggerle dai partiti, articolarle con il decentramento e l'autonomia, alleggerire e semplificarne l'azione e l'organizzazione, rendere produttivo il personale e inventarsi una dirigenza, significa dunque capovolgere un orientamento visibilmente consolidato, nei comportamenti collettivi e nella legislazione, negli ultimi decenni: il principio, cioè, secondo cui dalla nostra P.A. o si prendono le distanze o si pretendono garanzie.

L'innovazione, in termini di obiettivi strategici e di indirizzi, non poteva essere più radicale.

3. Gli apparati centrali

Gli interventi, di natura necessariamente normativa e ordinamentale, hanno investito l'intero arco delle amministrazioni centrali e vanno brevemente richiamati.

Governo. Nel governo, organo costituzionale, si rafforza la leadership della Presidenza del consiglio (si veda il regolamento interno del Consiglio dei ministri) e i provvedimenti in materia di P.A. sono elevati dalla tradizionale posizione ancillare a vera e propria «funzione di governo», imperniata sul ruolo rivisto (e in qualche modo funzionalmente sovraordinato rispetto ai ministeri di settore) del Dipartimento per la funzione pubblica.

L'azione centripeta prosegue sul terreno dei comitati interministeriali (ne sono aboliti undici), sia in termini di restituzione di compiti alla sede collegiale del Consiglio dei ministri sia come concentrazione delle residue esigenze di determinazione collegiale in capo al Cipe.

Ministeri. Malgrado il mancato esercizio della delega generale conferita all'esecutivo dall'art. 1 della legge 537/93, sia il numero sia le attribuzioni dei ministeri sono interessati da un ampia azione di innovazione dovuta a ragioni diverse e non sempre dello stesso segno:

- il procedere, sia pure faticoso, del processo di privatizzazione (si vedano Partecipazioni statali (PP.SS.) e Poste e telecomunicazioni);
- l'opera di razionalizzazione basata sul concentrare negli stessi apparati funzioni omogenee prima riferite a ministeri diversi (Trasporti, Marina mercantile) o derivante dalla messa a punto di riforme di settore (Grazia e giustizia, Lavoro) specie se connesse a funzioni regionalizzate (Sanità, Ambiente);

- il traumatico intervento di referendum abrogativi (Agricoltura, Turismo e spettacolo).

Nell'insieme, cinque ministeri risultano soppressi (PP.SS., Trasporti, Marina mercantile, Agricoltura, Turismo e spettacolo); cinque modificati (Poste e telecomunicazioni, Sanità, Lavoro, Grazia e giustizia, Ambiente); due istituiti *ex novo* (Risorse agricole, alimentari e forestali, Trasporti e navigazione).

Anche il Bilancio e il Tesoro escono diversi dalla stagione che stiamo esaminando: il primo, per l'innesto degli interventi sul Mezzogiorno e l'appertura (con carattere sistematico) delle relazioni con l'Unione Europea; il secondo, in ragione delle politiche (parzialmente realizzate) di privatizzazione.

Autorità e organismi tecnici. A lato, emerge una linea di interventi che probabilmente è destinata ad avere in futuro un rilievo crescente: ci si riferisce alle strutture in senso lato tecnico-amministrative delle autorità indipendenti (si veda quella in materia di Lavori pubblici), delle agenzie (nell'ambito della funzione pubblica, della sanità e dell'ambiente), degli osservatori (per le politiche regionali o sul mercato del lavoro).

Si tratta di strutture nuove, a forte legittimazione tecnica, che da un lato innestano nella amministrazione e nelle politiche pubbliche quote consistenti di saperi tecnico-professionali, dall'altro prefigurano nuovi modelli di autorità centrali-non statali e di relazioni centro-periferia.

Enti pubblici. Anche questo settore è investito da forti trasformazioni: alcuni enti sono soppressi (EFIM, Agensud, Ente cellulosa e Opera previdenza e assistenza personale delle Ferrovie dello Stato), altri riordinati (enti previdenziali, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, istituti zooprofilattici sperimentali, Ispel, Centro sperimentale cinematografico), altri ancora di nuova istituzione (Ente nazionale strade, Agenzia per le relazioni sindacali, Inpdap, autorità portuali, Agenzia per l'ambiente, Agenzia servizi sanitari, Agenzia per Venezia).

Organi collegiali amministrativi. La semplificazione viene a interessare anche il variopinto sistema dei collegi amministrativi: sessantotto sop-

pressi, venti sostituiti da conferenze di servizio, trentacinque ridotti nel numero dei componenti e sette modificati con la collocazione all'esterno delle parti economiche e sociali che ne facevano parte.

Potrebbe a prima vista apparire un intervento minore, e certo lo è se paragonato a quelli appena richiamati, ma vale la pena notare che in questo caso all'intento di modernizzazione e di snellimento si legano altre finalità cui è bene prestare attenzione.

Questi organi collegiali vengono certo sciolti perché è più funzionale riportare le loro attribuzioni a organi monocratici — si capisce — ma l'obiettivo che si persegue è anche quello di rompere con una linea di cogestione amministrativa ormai giunta a condeterminare non solo le decisioni di amministrazione attiva ma anche quelle di carattere paragiurisdizionale (ad esempio la decisione sui ricorsì) in modo da restituire al sistema separazione di compiti e di responsabilità e chiarezza dei reciproci ruoli.

Gli interessi esterni, i gruppi di pressione, se vogliono intervenire, lo facciano utilizzando le modalità partecipative riconosciute all'interno del procedimento amministrativo dalla legge 241/90, invece che praticare le forme statiche e strutturali dell'organo collegiale.

A nessuno sfugge la diversa natura dei due tipi di relazione fra privati e amministrazione: uno stabile e di cogestione, con posizioni di «rendita» amministrativa, l'altro invece aperto, flessibile e dialettico, sostanzialmente trasparente e competitivo. L'ennesima dimostrazione, si ammetterà, che non si può porre mano alla riforma degli apparati amministrativi senza incidere in profondità sul sistema delle relazioni tra questi ultimi e gli interessi esterni che sono chiamati a mutamenti nella propria azione e organizzazione di intensità almeno corrispondente.

4. Problemi indotti

Ci si potrebbe a questo punto limitare ad apprezzare il grado di corrispondenza, in realtà notevole, fra obiettivi enunciati e realizzazioni poste in essere.

Ma data la sede, e l'intento di riflettere sul significato delle innovazioni registrate, pare preferibile soffermarsi su alcuni temi che emergono con notevole chiarezza dall'azione condotta dal governo nel periodo considerato.

Si tratta di semplici spunti, certo a un insufficiente grado di elaborazione, ma relativi a questioni di grande rilievo che meritano almeno una prima riflessione.

4.1. La funzione organizzativa della P.A.

Dagli interventi che si sono riferiti pare indubbio esca l'autonoma individuazione, con una caratterizzazione inedita (basti pensare al ruolo in materia del Dipartimento per la funzione pubblica), di una funzione organizzatoria della P.A.

Dunque non c'è solo l'organizzazione, ma chi organizza: non c'è soltanto una funzione pubblica, ma la funzione di chi organizza l'organizzazione. Ora non c'è dubbio che tale funzione, assolutamente strategica, esca decisamente diversa da come era entrata nel periodo considerato, in parte per il rilievo accordatole come funzione di governo (si veda sopra), in parte perché si assiste a una forte delegificazione che trasferisce i poteri ordinamentali sull'amministrazione dal legislatore ad altri soggetti (al Consiglio dei ministri nella parte alta — si vedano le direzioni generali — ai singoli ministri per gli altri uffici dirigenziali).

Non dimentichiamo inoltre che la funzione organizzatoria per la parte invece medio bassa è affidata ai singoli dirigenti, che la svolgeranno nelle forme che il DLgs 29/93 ci dice essere simili, nelle modalità e nei contenuti, a quelle esercitate dagli imprenditori privati.

In definitiva, il potere di organizzazione sembra traslocare da un eccesso di esercizio legislativo, con tutti i difetti e l'estemporaneità che storicamente quest'ultimo ha mostrato, verso una zona più riposta del governo e delle pubbliche amministrazioni.

Tutto ciò, è evidente, genera una serie di effetti molto importanti, sotto vari profili: accanto alla restituzione all'esecutivo dell'insieme dei poteri e delle responsabilità relativi all'assetto della macchina amministrativa, l'innovazione non può non interessare l'area della partecipazione dei soggetti esterni, l'ambito delle garanzie, il profilo dei controlli e così via.

In più sembra suggerire anche che, e si tratta forse dell'aspetto più importante, il potere sull'organizzazione amministrativa va portato in zone più riposte, più consapevoli e non invece esercitato, con inevitabile approssimazione e certa deresponsabilizzazione, dal parlamento e dal legislatore. È senza dubbio prematuro affermare che ci si sta orientando verso una vera e propria «riserva di amministrazione», ma parrebbe acquisita la consapevolezza che il potere sull'organizzazione non è un potere normativo come gli altri.

Se questo è vero, allora è doveroso riconoscere che fra le follie del periodo che viviamo, un posto d'onore andrebbe riservato a quella dei referendum sui ministeri celebrati nella primavera del 1993. In effetti, l'idea che in un paese si giunga a decidere a colpi di referendum se un apparato amministrativo deve restare in piedi o no, è cosa che non solo

appare in totale controtendenza rispetto alle considerazioni appena svolte, e cioè che il potere di organizzazione è una delle più sensibili e delicate leve di governo della macchina amministrativa, ma significa portare a un livello ideologico o di semplice genericità aspetti che viceversa richiedono una valutazione attenta e competente.

Peraltro, deve osservarsi che se il potere organizzativo tende a «traslocare» verso zone regolamentari e amministrative, un ulteriore effetto che ne deriva è la fuoriuscita di queste decisioni dall'area esposta all'abrogazione referendaria, il che significa una soluzione (sia pure parziale) del problema.

Ma il fatto resta, così come d'altra parte non mancavano ragioni per l'inammissibilità dei referendum relativi ai ministeri, ragioni che pure la Corte costituzionale non ebbe a riconoscere.

4.2. Il sistema delle fonti

Il periodo che stiamo esaminando mostra con grande chiarezza la necessità di porre mano quanto prima a regole affidabili e riconosciute atte a riordinare, e stabilizzare, il sistema delle fonti. Non si tratta che di una conferma, naturalmente, ma non c'è dubbio che il vecchio ordine basato sulla gerarchia in funzione della veste giuridica degli atti-fonte non è più in grado di regolare l'attuale policentrismo normativo, sempre più ispirato al criterio della competenza.

In mancanza di interventi, che non possono che avere rango costituzionale, il rischio di antinomie diffuse e non superabili con gli ordinari canoni di interpretazione si fa sempre più esteso, travolgendo ogni certezza del diritto.

Nessuna intenzione, ovviamente, di affrontare in questa sede un tema così complesso e generale. Ci si limiterà, invece, a segnalare qualche problema suscitato dall'attività più recente, ciò che non è difficile considerando, come si è già detto, che la quasi totalità delle innovazioni si accompagna a interventi di natura ordinamentale ed è realizzata, o accompagnata, da normative con veste regolamentare.

La premessa è rappresentata dall'opera di delegificazione, vale a dire dal crescente trasferimento di discipline dall'area legislativa a quella regolamentare.

Ora, accanto alla questione più generale dei vincoli che ne derivano in capo al legislatore o più precisamente delle modalità e delle cautele che quest'ultimo deve osservare nel riappropriarsi (in tutto o in parte) delle quote di disciplina precedentemente trasferite ad altri poteri — poiché so-

no evidenti gli effetti destabilizzanti che si ripercuoterebbero sull'intero sistema dalla continua variazione di confini tra legge e fonti secondarie — altri e più puntuali problemi sono emersi proprio in virtù del largo ricorso alla fonte regolamentare nel periodo esaminato.

Il primo riguarda proprio la funzione organizzativa della P.A., la cui disponibilità in mano all'esecutivo e all'amministrazione è elemento necessario dello sforzo di orientare gli apparati al risultato e *pendant* insostituibile della privatizzazione del pubblico impiego operata con il DLgs 29/93.

Il secondo emerge in tutti i casi nei quali la delegificazione non è solo in funzione del trasferimento di poteri dal parlamento all'esecutivo e all'amministrazione, ma strumento per la realizzazione di un decentramento normativo volto a valorizzare ordinamenti autonomi. In breve, quando la quota di formazione è trasferita a statuti (enti territoriali, università, camere di commercio e così via).

Si tratta di autonomie a garanzia costituzionale differenziata (art. 128, per i primi; art. 33 per le seconde; nessuna previsione specifica per le ultime), e dunque il problema si articola per ognuna di esse ma resta il fatto del se, quanto e come il trasferimento a loro favore possa essere rimesso in discussione da decisioni successive e, ciò che rappresenta un problema del tutto diverso, quali conseguenze ne derivino in ordine ai (successivi) regolamenti governativi.

Un esempio può chiarire meglio i termini della questione. In base alla legge 168/89, la composizione del consiglio di amministrazione degli atenei è definita dal rispettivo statuto entro limiti generalissimi (interessi di cui assicurare la presenza) stabiliti dalla legge medesima. Il regolamento emanato con il DPR 9 maggio 1994, sul riordino degli organi collegiali, dispone che i consigli di amministrazione delle università non debbano superare complessivamente il numero di quindici componenti.

Per gli statuti che prevedessero diversamente in proposito, si pone allora la questione sia della legittimità di tale previsione regolamentare sia, in caso di risposta positiva, del quando e come tale norma trovi applicazione vale a dire se sia immediatamente operativa o se la sua efficacia sia subordinata in ogni caso alla preventiva modificazione dello statuto, con le procedure e i tempi previsti per quest'ultima. Il caso richiamato è del tutto specifico, come si vede, ma la questione sollevata è di portata assai più ampia, anzi generale.

Il terzo aspetto è invece di carattere sistemico e riguarda i rapporti centro-periferia, più esattamente quelli tra Stato e regioni. Il sistema da cui veniamo, e che è tuttora vigente, affida all'innesto tra legge quadro (statale) e legge di dettaglio (regionale) buona parte delle relazioni tra le

due istituzioni. È dunque evidente che l'estendersi del processo di delegificazione, comportando il trasferimento a fonti regolamentari di discipline prima assunte con veste legislativa, pone fuori gioco il postulato appena ricordato generando delicate questioni di ogni genere: dalla interruzione del collegamento (fisiologico) tra atti legislativi dell'uno e delle altre alla impraticabilità del referendum abrogativo o del sistema delle garanzie e dei rimedi alle patologie, costituzionalmente affidati al ricorso in via principale davanti alla Corte costituzionale che però, come si sa, non conosce atti a veste amministrativa.

Dal punto di vista teorico il problema è certamente più sfumato (le norme di principio possono essere oggetto di delegificazione? Quando il conflitto di attribuzioni potrebbe assorbire una parte almeno delle questioni per le quali il giudizio di legittimità è ormai impraticabile?), ma sul piano pratico e su quello più generale del sistema istituzionale la questione si pone con innegabile rilievo e delicatezza.

4.3. Apparati centrali e governo locale

Una valutazione più perplessa, rispetto all'apprezzamento che si è manifestato sull'operato dell'esecutivo nella stagione qui presa in esame, riguarda il profilo delle autonomie territoriali (regioni ed enti locali): pur senza trascurare il significato potenziale dei numerosi progetti speciali per l'innovazione che vedono l'impegno comune di autorità statali e locali, non è esagerato affermare che in questo caso l'approccio dell'innovazione amministrativa è rimasto centralistico.

Si può discutere, naturalmente, su quali alternative reali fossero praticabili: il poco tempo a disposizione (e la conseguente necessità di fare il massimo nel minore tempo possibile), l'irrisolto (e determinante) nodo del profilo da dare all'assetto istituzionale generale nelle relazioni centro-periferia (decentramento, neo-regionalismo, federalismo «à la carte» e così via), la possibilità di incidere direttamente sugli apparati statali (impedita negli altri casi dal vigente riparto delle competenze) sono elementi che giustificano in buona misura l'approccio prescelto.

Eppure, almeno ad avviso di chi scrive, c'è dell'altro. C'è innanzitutto la convinzione, rispettabile quanto tradizionale, che le riforme si fanno dall'alto: ma concepirle e avviarle dal centro non implica necessariamente dirigerle esclusivamente da un centro pur illuminato, come in fatto è avvenuto.

In fondo, e píù a fondo, quello che è in discussione non è solo un *modus* operandi, che pure è importante. Quella che emerge è in realtà l'alternativa fra concezioni distinte: da un lato la prospettiva di un centro ministeriale, sia pure profondamente rivisto (e «al servizio della periferia», come si af-

ferma negli «Indirizzi»), dall'altro lo scenario di un sistema amministrativo radicalmente rivisto, ove il centro (che pure per certe funzioni dovrà essere conservato) è tale proprio in quanto *non* ministeriale (si vedano altre figure organizzative) e *non* statale (si veda la presenza regionale al centro: oggi presso i «ministeri» e tramite la commissione stato-regioni, domani anche nella seconda camera del parlamento).

D'altronde, l'irriducibile incompatibilità tra modello ministeriale e amministrazione policentrica propria di un ordinamento autonomistico è confermata significativamente anche dalle soluzioni organizzative privilegiate dall'XI legislatura, non a caso costituite in prevalenza da dipartimenti presso la presidenza o da modelli inediti di «ministero regionalizzato» (ad esempio quello dell'Agricoltura).

Dunque, sembra a molti che la rottura dello storico binomio apparati centrali-apparati statali sia già nelle cose, rappresenti il necessario corollario delle riforme istituzionali di cui si sta discutendo e costituisca, di conseguenza, il presupposto indefettibile delle innovazioni cui porre mano, specie se mirate alla amministrazione pubblica come quelle che si sono avute.

5. Resistenze all'innovazione e sua irreversibilità

Più d'uno si è posto la domanda di quali possibilità di successo e quale irreversibilità vadano riconosciute al processo di riforma dell'organizzazione amministrativa che, nei termini sinteticamente qui riassunti, è stato avviato.

In parte la risposta dipende dal grado e dalla natura delle resistenze sollevate dal processo di riforma. Non ci si riferisce soltanto agli interessi di chi, annidato nelle nicchie generosamente offerte dalle disfunzioni della nostra amministrazione, ha offerto una resistenza tenace a ogni ipotesi di semplice razionalizzazione. Fra i tanti, si potrebbe ricordare il caso delle autoscuole rispetto alla semplificazione delle procedure per il rilascio e il rinnovo della patente di guida, ma si tratta appunto della conferma di un dato ben noto e in qualche misura scontato.

Il vero problema è posto dall'atteggiamento generale dei soggetti espressione delle realtà economiche, sociali, professionali e culturali. Prendiamo la questione della necessità di un ampio e deciso decentramento, passaggio obbligato di ogni riforma strutturale della P.A.

Per quanto riguarda le imprese e le loro associazioni, è vero che sono ripetutamente intervenute in materia nel corso degli ultimi anni, ma lo hanno fatto dopo un lunghissimo silenzio, quando il crollo del sistema vi-

gente era già avvenuto e comunque, a quanto è dato sapere, senza troppa determinazione: non risulta ad esempio che l'opera di Cassese sia stata da tutti sostenuta in modo adeguato e nessuno ha mosso obiezioni quando il ministro Urbani ha annunciato (tarda primavera del 1994) di non volere esercitare le deleghe per il riordino dei ministeri concesse al governo dalla legge finanziaria approvata nel dicembre 1993.

Discorsi analoghi potrebbero farsi per gli ordini professionali, per i sindacati confederali e di categoria (basti pensare alla soluzione iper-accentrata escogitata in pieno dibattito neo-regionalista per la contrattazione nel pubblico impiego: DLgs 29/93), per le reazioni di insegnanti e studenti a ogni timido accenno di autonomia negli istituti scolastici, per le posizioni assunte dalle *lobbies* in occasione del referendum sul Ministero dell'agricoltura fino ad arrivare al pervicace, direi «genetico», centralismo mostrato dalle gite culturali (si veda il dibattito sulla riforma del sistema dello spettacolo) o ambientaliste.

Da questo punto di vista, la strada da fare è ancora tanta.

Diverso, invece, è il tema della «tenuta» delle innovazioni introdotte in questo periodo. Rispondere a siffatto interrogativo non è soltanto difficile: è impossibile, specie se il quesito venisse riferito *all'insieme* degli interventi operati. Articolandolo caso per caso, condurrebbe probabilmente a esiti diversi.

Così, se il rafforzamento della Presidenza del consiglio operato con il regolamento interno del Consiglio dei ministri è in larga parte in funzione della legittimazione del presidente e della sua forza nella coalizione governativa, sì che non può meravigliare la sua scarsa tenuta nelle condizioni attuali, altre riforme sembrano invece destinate a radicarsi o per il superamento (che sembra definitivo) delle tradizionali aggregazioni di interessi legate alle precedenti strutture amministrative, o per il loro saldarsi a robuste e diffuse dinamiche già in atto nel Paese e ai nuovi attori che ne sono protagonisti.

Un esempio delle realtà da ultimo ricordate può essere rappresentato dalla portata profondamente incisiva delle nuove norme sul finanziamento degli atenei: l'avere superato con decisione il collegamento indifferenziato di organici e risorse delle università con il MURST istituendo organici e bilanci distinti per ognuna delle sedi, che dovranno di conseguenza contare solo sulle risorse oggi loro assegnate (e tendenzialmente decrescenti), è un buon esempio di come accanto alle grandi riforme resti un ampio terreno nel quale le «piccole virtù» possono essere utilmente esercitate.

Per l'università, infatti, la stagione dei finanziamenti statali certo tardivi e imprevedibili (ma, nello stesso tempo potenzialmente illimitati agli occhi dei singoli) sembra definitivamente tramontata. Dall'esercizio '94 le risorse disponibili sono in buona parte solo quelle liberate al proprio interno dall'uso più efficiente e razionale dei mezzi trasferiti o acquisite con iniziative rivolte all'esterno: il che, per la maggior parte delle strutture accademiche, è poco meno di un evento rivoluzionario.

6. Limiti alla funzionalizzazione della P.A.

Le questioni richiamate, come si può osservare, sono tutt'altro che trascurabili. Eppure, dal punto di vista teorico, uno degli interrogativi più seri messi in luce dagli avvenimenti che abbiamo esaminato riguarda proprio il punto forse più innovativo tra quelli introdotti, quello dell'«orientamento al risultato» della P.A.

Il problema, come è ovvio, non è certo costituito dall'intento perseguito, ed anzi è bene ribadire che nelle condizioni attuali di grave dissesto amministrativo una simile scelta ha carattere pregiudiziale e rappresenta dunque una direzione obbligata.

Detto questo, è altrettanto doveroso aggiungere che anche solo i primi passi effettuati su questo terreno segnalano l'esistenza di questioni istituzionali di grande rilievo in ordine alle quali, a quanto è dato vedere, sono più numerosi gli interrogativi che i punti fermi.

Le difficoltà, infatti, si pongono specificamente sul terreno qui esaminato, quello cioè della organizzazione amministrativa. Mentre è a tutti chiara, almeno sul piano teorico, la indefettibile correlazione tra azione della P.A. e conseguimento degli obiettivi a questa assegnati, sul piano della organizzazione il rapporto non è invece così diretto.

In questo caso infatti registriamo la presenza di elementi che, pur non necessariamente connessi al conseguimento del fine specifico assegnato all'apparato considerato, debbono da questo (o meglio, dall'organizzazione di quest'ultimo) essere considerati introducendo in tal modo uno «scarto», di ampiezza variabile, tra modello organizzativo ottimale (sul piano della funzionalizzazione al risultato) e assetto concretamente posto in essere.

Le ragioni di questo scarto sono le più varie.

Possono essere storiche, come negli ordinamenti europei continentali, in virtù dell'origine degli apparati amministrativi e della loro legittimazione derivata in via esclusiva dalla volontà del sovrano. Che all'antico sovrano (il principe *legibus solutus*) si sia sostituito il nuovo (il legislatore) ha rilievo per molti altri aspetti ma non per quello che qui interessa, cioè il fatto che il fattore prevalente di legittimazione e di consenso per

42 Marco Cammelli

l'amministrazione è stato individuato nella capacità di conformarsi al comando proveniente dall'alto assai più che in quella di soddisfare le esigenze dei sudditi-cittadini. Non basta dire che questi sono condizionamenti storici ormai remoti: intanto il vincolo della legalità è tuttora operante, e in ogni caso, il peso della storia non è irrilevante in corpi a fortissima deriva inerziale e tradizionalmente esposti alla conservazione di valori e atteggiamenti interiorizzati.

Ma ancor di più, sono presenti condizionamenti teorici e positivi che corrispondono alla sovrapposizione, sulla organizzazione pubblica, di altri e diversi obiettivi oltre a quelli del funzionale espletamento dei compiti specifici assegnati.

L'assetto degli apparati, infatti, deve atteggiarsi *anche* in modo che siano soddisfatte le esigenze di garanzia sia del ruolo degli organi costituzionali sia delle necessità dei cittadini e dei destinatari dell'azione: il sistema della ripartizione delle competenze, di individuazione delle responsabilità degli organi e dei funzionari, l'introduzione di regole di trasparenza non sono necessariamente coerenti con il dettato della pura ed esclusiva funzionalizzazione alla (migliore) offerta di prestazione ed anzi talvolta ne rappresentano costi, sia pure necessari.

Ancora, la soddisfazione di esigenze in vario modo riferibili al principio di democraticità può imporre soluzioni organizzative onerose o, addirittura, relativamente disfunzionali rispetto a ciò che sarebbe ideale: è quanto avviene per rispettare principi di decentramento, finalità sociali, tutela delle minoranze. Sicché, ad esempio, assumere in un ospedale o in un ufficio giudiziario una persona bilingue può facilmente comportare una scelta organizzativa non ottimale in ordine alla specifica prestazione richiesta, ma è funzionale al principio della tutela delle minoranze linguistiche di una determinata zona.

Fin qui, si badi bene, ci si è limitati a motivi di scarto per così dire obiettivi, vale a dire generalizzabili a tutte le organizzazioni pubbliche contemporanee.

Ma non mancano nella nostra esperienza anche motivi strettamente domestici che rendono più marcata la distanza tra modello puramente funzionale all'efficiente svolgimento delle specifiche funzioni assegnate e forme organizzative storicamente adottate.

La scelta del modello ministeriale, e dunque la prima e più importante delle scelte organizzative, fu effettuata come ognuno sa al tempo della unificazione italiana per irrobustire con un sistema amministrativo centralizzato élite nazionali fragili. Fu sicuramente una scelta saggia, anche se ha generato il paradosso di un'amministrazione accentrata con un centro gracile che tuttora non abbiamo superato, ma non è questo il punto:

il problema vero è il sovraccarico di motivazioni estranee al mero dato della funzionalità specifica, in questo caso dovute a considerazioni di natura politico-istituzionale, pesantemente ricadute fin da allora sulla nostra amministrazione.

Qualcosa di analogo accade ai giorni nostri per quanto riguarda il dualismo Centro-nord/Mezzogiorno, la disoccupazione, le cosiddette «azioni positive» e la parità tra i sessi, la debolezza delle organizzazioni private e delle imprese (quanto degli onerosi adempimenti richiesti dalle procedure previste per gli appalti pubblici è riferibile alla fragilità degli operatori privati e all'esigenza di salvaguardare in questo modo le esigenze del mercato?), tutti aspetti che hanno interferito e tuttora interferiscono profondamente sul modo stesso di essere dei nostri pubblici apparati.

Non si tratta che di esempi, evidentemente, ma bastano a giustificare la domanda del quanto, come e fin dove l'orientamento al risultato possa adottarsi come criterio principale di definizione della P.A. e del suo assetto organizzativo: o, il che è probabilmente più esatto, in quale misura esigenze «ulteriori» siano sovrapponibili al dato organizzativo senza pregiudicarne in modo inammissibile le primarie esigenze di funzionalità. L'antico dibattito sul vincolo di «economicità» per l'azione degli enti di gestione ormai si estende all'intera organizzazione della P.A.

Un corollario del problema appena accennato è rappresentato dalla portata del principio, più volte affermato di recente, delle «3-E» (economicità, efficienza, efficacia) nell'organizzazione e nell'azione amministrativa. Si tratta di variabili solo «interne» al singolo ente o hanno una portata anche più vasta?

La cosa va valutata con attenzione perché in questo secondo caso, ad esempio, potremmo assistere in breve tempo al fatto che buona parte dei servizi pubblici locali del centro e del Mezzogiorno siano gestiti proprio in virtù di tale principio da municipalizzate lombarde o da società per azioni a partecipazione pubblica emiliane o venete.

In altre parole: c'è un limite minimo incomprimibile (e, in caso positivo, in quali settori?) di attività che comunque, costi quello che costi, vanno esercitate direttamente da chi ne ha l'astratta titolarità formale e comunque la responsabilità politica?

Come si può notare, sono assai più numerosi gli interrogativi che le risposte, ma quanto si è visto è sufficiente a convincerci che i problemi sono reali e che è bene cominciare a sollevarli.

7. La riforma amministrativa come processo «protetto»

Da ultimo, proprio le vicende qui considerate portano a riconoscere la necessità di un processo di riforma amministrativa garantito da regole e condizioni particolari almeno quanto particolari sono le condizioni della crisi e l'entità degli sforzi per farvi fronte.

La vasta opera di riforma della P.A. intrapresa nell'XI legislatura dai governi Amato e Ciampi-Cassese è stata certo resa possibile grazie alla «forza delle cose» (nelle vesti di esigenza di controllo della spesa) e alla capacità degli uomini che in questo periodo hanno avuto dirette responsabilità pubbliche. Ma anche, e forse soprattutto, in ragione di un momento eccezionale del sistema politico: si potrebbe perfino sostenere che le riforme operate sono state possibili non malgrado il «vuoto politico», ma grazie a quest'ultimo.

L'insegnamento che se ne deve trarre tuttavia non è, come qualcuno potrebbe ritenere, che si tratti di innovazioni prive di rilevante valenza politica diretta. Al contrario, la riforma della P.A. tocca il cuore delle esigenze sistemiche dell'Italia e del nostro ordinamento, e richiede di conseguenza non meno ma più legittimazione, non meno ma più autorità, non meno ma più tempo per essere delineata e tradotta in pratica.

Si tratta dunque di immaginare un vero e proprio processo (materialmente) costituente il cui svolgersi non può essere lasciato a casuali condizioni favorevoli o all'ordinaria logica politica del giorno per giorno. Al contrario, un simile intervento presuppone insieme un grado elevato di consenso sugli obiettivi strategici da raggiungere e un altrettanto elevato tasso di autonomia nella loro concreta attuazione rispetto alle politiche congiunturali (a cominciare da quelle di contenimento della spesa pubblica), alle politiche di settore, alla dialettica maggioranza-opposizione.

L'attuazione di tale processo non è facile per due ordini di fattori: perché il tema è stato di recente fortemente politicizzato (dalla Lega) e si tratta quindi di andare nel senso esattamente opposto; perché, a differenza delle normali fasi costituenti (di solito brevi nel tempo e generali nell'oggetto), qui si tratta di pensare a qualcosa che è insieme di più (temporalmente) e di meno, cioè più specifico, quanto all'oggetto.

Si delinea così una soluzione eccezionale per un problema ormai giunto a eccezionali soglie di gravità e che dunque richiede misure adeguate, peraltro non del tutto prive di analogie o precedenti storici². D'altra

² Il processo di programmazione economico-amministrativa avviato in Francia al tempo della IV Repubblica, ad esempio, fu accompagnato da garanzie non troppo dissimili.

parte, se le esigenze sistemiche dell'economia e della moneta hanno giustificato nel Paese convenzioni di rango costituzionale che hanno riconosciuto uno statuto di autonomia alla Banca d'Italia, non si vede perché altrettanto non possa essere concepito, per un tempo ben più determinato e ridotto, in favore della funzione pubblica e della riforma amministrativa.

Certo, di un simile processo andrebbero precisati i caratteri e le regole.

Il progetto organico di riforma dovrebbe innanzitutto essere elaborato, nelle sue linee generali e nei suoi principi ispiratori, con il massimo di consenso da parte delle élite economiche, sociali e culturali e sottoposto ad approvazione solenne da parte del parlamento, anche con maggioranze rinforzate.

Il progetto andrebbe poi accompagnato da regole e criteri atti ad assicurarne la coerenza con l'obiettivo, il relativo controllo e la protezione da dinamiche esterne confliggenti.

In particolare:

- la responsabilità di attuazione del processo dovrebbe essere affidata (direttamente dal parlamento, magari con particolari maggioranze) a una o più persone di indiscussa competenza, prestigio e capacità operativa, la cui responsabilità sia definita, e dunque verificabile, esclusivamente in rapporto alla realizzazione dell'obiettivo affidato (e dunque al di fuori da quella, governativa e ministeriale, dell'esecutivo in carica). Anche la durata in carica di un simile comitato andrebbe temporalmente sfasata;
- per l'intera durata del processo, agli altri ministri-ministeri andrebbe precluso ogni intervento riguardante la disciplina della propria organizzazione amministrativa e del proprio personale pubblico che non abbia il benestare dei responsabili della riforma³;
- le politiche pubbliche incidenti sul settore, in particolare quelle relative alla spesa pubblica e quelle del sindacato del pubblico impiego, per tutto il periodo interessato, dovrebbero astenersi dall'intervenire in materia (spesa) oppure conformarsi alle linee stabilite e al processo in corso (l'una e l'altro);
- alle linee generali della riforma andrebbe riconosciuto valore di fonte di diritto rinforzata costituendo, insieme, parametro di legittimità per la legislazione ordinaria e vincolo al giudice (ordinario, amministrativo e costituzionale) nell'interpretazione della normativa vigente.

³ Si tratta, peraltro, di una preminenza in materia già riconosciuta al Dipartimento per la funzione pubblica agli artt. 3.1 e 17.1 del nuovo regolamento interno del Consiglio dei ministri, DPCM 10 novembre 1993 in G.U. 15/11/93.

46 Marco Cammelli

Deve aggiungersi infine, come ultimo ma determinante aspetto, che la rifondazione dell'amministrazione dovrebbe sapere coinvolgere i più alti livelli della burocrazia e il sistema delle autonomie perché se è vero che la gestione del processo di riforma non può che avvenire in modo unitario e dal centro, è anche vero che il suo successo è in funzione della capacità di coinvolgere fin dall'inizio queste realtà.

In proposito, chi scrive è tanto convinto della fondatezza della diagnosi operata quanto consapevole dell'opinabilità delle proposte avanzate perché non c'è dubbio che soluzioni migliori e più soddisfacenti possono essere formulate. In ogni caso, visto il punto a cui siamo giunti, si vorrebbe proporre che da questo momento venga considerata inaccoglibile in senso tecnico ogni proposta che, in materia, ometta indicazioni sul terreno di chi e come dovrà sovrintendere al processo di riforma.

Un bilancio del passato e un'agenda per il futuro: il funzionamento e le procedure della P.A. in Italia

Domenico Sorace

1. Premessa

Gli anni novanta hanno visto l'approvazione di un grandissimo numero di leggi e altri atti normativi, di diversa provenienza, addirittura di referendum, diretti a riformare l'amministrazione¹. All'interno di questa congerie di interventi ispirati a obiettivi politici e a visioni dell'amministrazione differenti, e anzi non di rado frutto di scelte contingenti e casuali, alcuni, soprattutto nel periodo più recente, possono essere letti come elementi di un unico disegno riformatore la cui opzione fondante è stata quella di considerare l'amministrazione non negli aspetti organizzativi di per sé, ma piuttosto nel suo agire in funzione di risultati.

Non si intende però qui ricostruire le intenzioni soggettive di coloro che possono considerarsi a buon diritto autori di questo disegno (del resto non sarebbe necessario, dal momento che essi stessi non hanno mancato di spiegarle personalmente²) né ricostruire il disegno in tutti suoi det-

¹ Basterà ricordare, oltre alle normative su cui ci si sofferma nel presente capitolo, il nuovo ordinamento delle autonomie locali e la riforma del Servizio sanitario nazionale, le riforme che hanno riguardato ministeri e dipartimenti (Trasporti, Marina mercantile, Agricoltura e foreste, Turismo, Sport e spettacolo, Funzione pubblica, Intervento straordinario nel Mezzogiorno), aziende autonome statali (per le strade e per il servizio postale), enti pubblici (come quelli previdenziali riuniti nell'Inpdap) e sistema universitario. Senza dimenticare le grandi novità introdotte nel campo dell'intervento pubblico nell'economia (con l'abolizione del Ministero delle partecipazioni statali e la trasformazione in società per azioni di enti di gestione come l'IRI e l'ENI e di istituti di credito di diritto pubblico) o l'espandersi del modello delle amministrazioni (più o meno) indipendenti (dall'autorità garante del mercato e della concorrenza, all'autorità informatica, all'agenzia per la contrattazione nel pubblico impiego o a quella per lo sciopero nei pubblici servizi) o la legislazione in materia di aree protette, di difesa del suolo e di risorse idriche. Per non dire, infine, di alcune leggi in materia di servizi sociali (ad esempio la legge sulla tossicodipendenza e quella sulle persone handicappate) o di organizzazioni private con finalità sociali (si veda la legge sulle cooperative sociali e quella sul volontariato).

² Come si dirà appena più oltre nel testo, all'origine del processo di riforma qui esaminato deve porsi la legge 241 del 7 agosto 1990, il cui testo preparatorio (se pure non completamente corrispondente a quello divenuto legge) fu elaborato da una commissione di studio presieduta da M. Nigro, il quale impegnò molto tempo dei suoi ultimissimi anni di vita nell'illu-

tagli. Si tenterà soltanto una lettura oggettiva di alcuni suoi aspetti caratterizzanti.

Ci si soffermerà pertanto in primo luogo sul modo in cui si sono riformati i procedimenti amministrativi, così tentando preliminarmente di comprendere quale configurazione dei «prodotti» amministrativi sottostia alle riforme delle procedure di produzione.

Si toccherà quindi la questione dei costi dell'amministrazione nel loro rilievo organizzativo.

Si dirà in terzo luogo dei controlli e si concluderà, infine, con alcune considerazioni su temi generali della riforma amministrativa.

Naturalmente, non è neppure forse necessario preavvertire che l'amministrazione della quale si occupano le riforme che qui si esaminano non è quella che produce e fornisce servizi pubblici industriali o sociali (nel significato corrente di queste espressioni) ma piuttosto quella che presta «servizi amministrativi» (secondo l'espressione francese) e il cui compito caratterizzante è dunque quello di prendere determinate decisioni e, ma solo eventualmente, dI svolgere qualche ulteriore attività conseguente (come, ad esempio, il pagamento di una somma di danaro). Insomma, non è l'amministrazione con il volto dell'impresa, ma è piuttosto quella dal volto antico e arcigno della burocrazia.

2. La normativa di riforma dei procedimenti

Le prime normative da esaminare sono dunque quelle che seguono per la riforma dell'amministrazione una linea di intervento che prende a oggetto principalmente le modalità dell'agire amministrativo, cioè le pro-

strarne e sostenerne l'importanza. Basterà qui ricordare Il suo ultimo scritto: «Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)» in F. Trimarchi (a cura di), Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione, Atti del convegno di Messina-Taormina, 25-26 febbraio 1988, Milano, 1990. Come è ben noto, le riforme che sono qui oggetto più diretto di analisi sono dovute all'impegno diretto nel governo Ciampi, quale ministro della Funzione pubblica, di S. Cassese, per ricostruire i cui intendimenti, tra le numerose pubblicazioni del Dipartimento della funzione pubblica degli anni 1993-94 che rendono conto di risultati di commissioni di studio e di proposte varie (alcune delle quali saranno citate più oltre), sembrano particolarmente significativi i seguenti tre documenti: Presidenza del consiglio dei ministri-Dipartimento per la funzione pubblica, Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni, Roma, 1993; Id., Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche in Italia (Resoconto delle attività svolte dal maggio 1993 all'aprile 1994), Roma, 1994, oltre a S. Cassese, «La riforma amministrativa nel quadro della riforma istituzionale» in Foro italiano, V, 1993, p. 253 e segg. e Id., «La riforma amministrativa all'inizio della quinta Costituzione dell'Italia unita» in Ibidem, V, 1994, p. 249 e segg.

cedure codificate attraverso le quali si giunge alle decisioni. La prima osservazione a tale proposito è che viene rovesciato così quel tradizionale approccio alle riforme amministrative che si focalizza sulle strutture considerando le procedure una mera risultante degli assetti organizzativi³. Come vedremo, questa linea si svilupperà fino al punto di considerare tendenzialmente alcuni elementi organizzativi come semplici variabili di procedure la cui modulazione secondo gli obiettivi perseguiti viene trattata come esigenza primaria.

Il punto di partenza di quest'inversione di tendenza è l'inserimento nel quadro del diritto amministrativo italiano di una disciplina generale sul procedimento amministrativo, la legge 241 del 7 agosto 1990, di fondamentale importanza, peraltro, non solo perché appunto pone le procedure al centro dell'attenzione ma anche per i precetti inconsueti (per quel diritto) che detta in merito a esse: criteri dell'attività amministrativa debbono essere anche l'economicità e l'efficacia (art. 1, c. 1); l'amministrazione «non può aggravare i procedimenti se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria» (art. 1, c. 2); l'amministrazione ha un preciso dovere di concludere i procedimenti con un provvedimento espresso (art. 2, c. 1), il cui contenuto può però essere concordato con gli interessati (art. 11) ai quali è attribuito il diritto di partecipare efficacemente al procedimento (artt. 7-10); per ogni tipo di procedimento deve essere previsto un termine entro cui deve concludersi, termine che, ove non stabilito per legge o regolamento, dovrà essere determinato dalla stessa amministrazione competente (art. 2, c. 2); per ogni singolo procedimento deve essere identificato un responsabile (artt. 4-6). La legge dedica poi un apposito capo alla semplificazione amministrativa. Si prevedono anche nuovi istituti per rendere più agevole e quindi più rapida la collaborazione tra più amministrazioni quando sia necessaria per concludere un procedimento (dalla conferenza di servizi agli accordi, alla possibile pretermissione o surrogazione di pareri obbligatori quando questi non siano emessi nei termini: artt. 14-17) e si stabilisce l'ampliamento sia delle ipotesi di silenzio-assenso (art. 20), sia delle ipotesi, prima rarissime, di sostituzione di autorizzazioni e simili con denunce d'inizio di attività (art. 19).

La legge in questione è peraltro coeva a una Raccomandazione comunitaria (Cons. 28 maggio 1990, 90/246/CEE) che, in favore delle piccole

³ È questa inversione, caratteristica del modo tradizionale di dettare norme sull'amministrazione, che produce un effetto più evidente: «Le funzioni pubbliche, invece di essere al primo posto, finiscono per diventare una variabile dipendente sia delle strutture esistenti... sia del modo di operare dell'amministrazione» (si veda PCM-DFP, Rapporto cit., p. 31).

e medie aziende, raccomanda agli stati membri la semplificazione amministrativa suggerendo in particolare l'uso del silenzio-assenso. Essa peraltro richiede anche, da un lato, interventi sulla legislazione per eliminare quella ridondante, adeguare quella obsoleta e far precedere quella nuova da una valutazione di «impatto» per verificarne necessità, efficacia e intelligibilità in relazione agli oneri che impone e, dall'altro, interventi organizzativi diretti alla istituzione di sportelli unici e anche, più semplicemente, alla standardizzazione e riduzione del numero dei formulari e dei modelli di dichiarazioni varie.

Com'è noto, però, alla legge 241 seguono le vicende di una sua sostanziale inattuazione, segnata non soltanto dalla pura e semplice inerzia ma anche da operazioni attuative soltanto formali (basti ricordare le durate assurdamente lunghe di procedimenti che vengono indicate in taluni dei regolamenti ministeriali con i quali vengono fissati i termini di completamento dei procedimenti). Tuttavia essa ha un effetto positivo di grandissima importanza pratica giacché dà l'occasione per l'avvio di quel censimento dei procedimenti svolti dalle amministrazioni pubbliche che potrà fornire finalmente l'indispensabile supporto conoscitivo di qualsiasi intervento riformatore⁴.

Matura così un nuovo intervento sulla legislazione per dare effettiva attuazione ai principi indicati dalla legge 241 utilizzando proprio, in primo luogo, strumenti da questa predisposti, adeguatamente perfezionati e integrati.

Con lo scopo (e, sia concesso, in parte anche con il pretesto) di contribuire alla riduzione delle spese pubbliche, e quindi in collegamento con l'annuale legge finanziaria, la legge 537 del 24 dicembre 1993 (art. 2, cc. 7-9), da un lato, attribuisce al governo la delega a intervenire con regolamenti⁵ su più di cento procedimenti esattamente individuati, oltre che sui procedimenti a essi connessi, prevedendo tra l'altro la loro riduzione e il loro accorpamento, la regolazione uniforme di quelli dello stesso tipo con l'uniformazione dei relativi tempi di conclusione nonché la loro semplificazione attraverso la riduzione del numero delle fasi procedimentali, delle amministrazioni intervenienti e degli atti di concerto e di intesa. In particolare si dovranno ridurre i termini prescritti per la conclusione dei procedimenti e individuare responsabilità e procedure di verifica e di controllo. La semplificazione e l'accelerazione è poi prevista specificamente per le procedure di spesa e contabili. D'altro lato, la stes-

⁵ Ai sensi dell'art. 17, c. 2, della legge 400, 23 agosto 1988.

⁴ Circa 5.400 sarebbero iprocedimenti di competenza delle sole amministrazioni centrali; si veda PCM-DFP, *I procedimenti amministrativi statali*, 1994, p. 9.

sa legge (art. 1, cc. 21-29) interviene direttamente o prevede di intervenire anche su quelle strutture amministrative che sono considerate tra le cause di un'eccessiva complicazione dei procedimenti (anche se questo non può considerarsi il solo motivo dell'intervento). Essa, infatti, in primo luogo, sopprime una serie di comitati interministeriali nominativamente indicati nonché tutti quelli «che prevedano per legge la partecipazione di più ministri o di loro delegati», fatta eccezione per il CIPE e pochissimi altri. Le funzioni dei comitati soppressi dovranno essere attribuite al CIPE o ricondotte alla responsabilità individuale dei ministri oppure, nei casi di competenze regionali, si dovrà utilizzare la Conferenza permanente per i rapporti stato-regioni per il coordinamento delle attività regionali o si dovranno attribuire potestà legislative e regolamentari direttamente alle regioni. In secondo luogo, è previsto il riordino di organi collegiali attraverso l'accorpamento delle loro funzioni e la soppressione di quelli conseguentemente divenuti superflui, la loro sostituzione con le conferenze dei servizi previste dalla legge 241, l'attribuzione a organi monocratici e ai dirigenti amministrativi delle funzioni prive di un rilievo tale da richiederne l'esercizio in forma collegiale. È inoltre comunque stabilita in generale la riduzione dei componenti dei collegi.

Come si sa, la delega conferita dalla legge 537 è stata ampiamente attuata (se pur non completamente e non nel pieno rispetto dei termini stabiliti, che sono stati ritenuti meramente «acceleratori»). Con due appositi regolamenti si è riordinata la disciplina relativa ai comitati interministeriali soppressi dalla legge⁶ e si sono soppressi circa cento tipi di organi collegiali e ridotti i componenti di alcune altre decine⁷. Con settanta regolamenti⁸ (alcuni dei quali ancora in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale) si sono ridisciplinati altrettanti procedimenti insieme a molti altri connessi.

2.1. I principali tipi di correzioni apportate ai procedimenti amministrativi

Pur non potendo contare su uno studio completo e approfondito sull'effettiva portata delle riforme procedimentali e su tutti i meccanismi cor-

⁶ Si veda DPR 373, 20 aprile 1994, Regolamento recante definizione delle funzioni dei Comitati interministeriali soppressi e per il riordino della relativa disciplina.

⁷ Si veda DPR 608, 9 maggio 1994 (in G.U. 608, 31/10/94), Regolamento recante norme sul riordino degli organi collegiali dello Stato. Ma organi collegiali, come si dirà più oltre, sono stati soppressi o comunque ridisciplinati anche dai regolamenti di cui all'art. 2, c. 7 della legge 537.
⁸ Si veda DPR 337-50, 360-69, 382-95, 420, 425, 484-86, 542, 573 e 575 del 1994.

rettivi utilizzati dalla normativa sopraricordata⁹ (che del resto non è la sola che meriterebbe di essere considerata¹⁰), si possono comunque segnalare alcuni interventi di semplificazione particolarmente significativi.

Si possono ricordare in primo luogo proprio le modifiche organizzative che parrebbero decise in funzione di esigenze procedimentali, a dimostrazione del rovesciamento di prospettiva sopra segnalato. Vi sono poi trasferimenti di competenze fra strutture centrali (ad esempio il controllo sulle assicurazioni passa dal ministero dell'Industria e commercio all'Istituto vigilanza assicurazioni private¹¹), fra strutture periferiche (ad esempio il rilascio della patente di guida passa dal prefetto all'ufficio provinciale della direzione generale della Motorizzazione civile¹²), da strutture centrali a strutture periferiche (ad esempio passa dal ministro dell'Interno al prefetto l'autorizzazione alle fabbricerie di nomina ministeriale a compiere atti eccedenti l'ordinaria amministrazione 13), da strutture periferiche a strutture centrali (ad esempio all'annotazione sulla patente di guida del trasferimento di residenza da uno a un altro comune o il cambiamento di abitazione nell'ambito dello stesso comune cui provvedeva la prefettura provvede ora il competente ufficio centrale della direzione generale della Motorizzazione¹⁴). Data la sede, sembrano avere una funzione essenzialmente procedimentale anche le ulteriori soppressioni, o riduzioni di componenti, di organi collegiali di vario genere¹⁵.

Vi sono poi gli interventi correttivi relativi ai problemi di raccordi procedimentali tra diverse amministrazioni. In alcuni casi, ad esempio, radicalmente, si stabilisce l'eliminazione di pareri¹⁶ (al che ovviamente equi-

⁹ Ma si veda intanto l'ottima panoramica contenuta in A. Travi, «La riforma del procedimento amministrativo nella legge 537 del 24 dicembre 1993», in corso di pubblicazione in Le regioni, 1994.

¹⁰ Vi sono infatti anche altre normative recenti che meriterebbero di essere analizzate nella stessa prospettiva, come, ad esempio, il DPR 487, 9 maggio 1994, sui concorsi all'impiego pubblico previsti dall'art. 41 DLgs 29/1993.

¹¹ Si veda art. 2, c. 2, DPR 385, 18 aprile 1994.

Si veda art. 3, c. 1, DPR 575, 19 aprile 1994.
 Si veda art. 1, DPR 343, 18 aprile 1994.

¹⁴ Si veda art. 3, c. 4, DPR 575, 19 aprile 1994.

¹⁵ Si veda ad esempio DPR 342, 18 aprile 1994, Commissioni centrali e provinciali per la disciplina dei lavori di facchinaggio; DPR363, 18 aprile 1994, Nucleo di valutazione delle domande di contributi per la concessione dei crediti agevolati al commercio; DPR 366, 20 aprile 1994, Comitato interministeriale per l' esame delle questioni concernenti i certificati di importazione o di esportazione; DPR 384, 18 aprile 1994, Commissione per la tenuta del REC; DPR 385, 18 aprile 1994, Commissione consultiva per le assicurazioni private.

¹⁶ Si veda DPR 343, 18 aprile 1994, Parere del Consiglio di Stato in materia di autorizzazioni alle fabbricerie; DPR 388, 18 aprile 1994, Parere del Consiglio di Stato solo al di sopra del limite di 50 milioni in materia di risarcimenti di danni provocati a seguito di operazioni di polizia giudiziaria; DPR 384, 18 aprile 1994, Pareri delle commissioni comunali per il rilascio di autorizzazioni all'apertura o all'ampliamento degli esercizi commerciali.

vale l'aumento dei limiti di spesa al di sotto dei quali i pareri non sono richiesti: si vedano ad esempio gli aumenti di mille volte dei limiti di spesa in materia di pareri del Consiglio di stato (CS) su progetti di contratti previsti dall'art. 20 del DPR 367) mentre talvolta, in caso siano necessari più pareri, si prevede di acquisirli in parallelo invece che in serie¹⁷.

Per il resto, come indicato dalla legge 537, si fa effettivamente ricorso molto spesso alla conferenza di servizi (ai sensi dell'art. 14 della legge 241, peraltro modificato dai cc. 12 e 13 dello stesso art. 2 della legge 537¹⁸), attraverso la quale si arriva anche ad accorpare diversi procedimenti¹⁹, ma si suggerisce anche l'utilizzo degli accordi tra amministrazioni (ai sensi dell'art. 15 della legge 241), ai quali il legislatore delegante non pareva aver pensato e sui quali si confida per la definizione comune di fasi istruttorie²⁰, anche al fine specifico di evitare duplicazioni di adempimenti a carico dei soggetti privati interessati²¹.

Ma all'organizzazione si guarda anche sotto il profilo dei mezzi da utilizzare, specificando ad esempio le tecnologie che vi debbono essere impiegate: ad esempio, la riforma delle procedure di spesa si incentra sulla loro informatizzazione (simbolizzata dal «mandato informatico»)²², mentre nel procedimento di rilascio della patente si prescrive che certe notizie debbono essere trasmesse dai comuni a un ufficio ministeriale «per via telematica o su supporto magnetico secondo i tracciati record prescritti dallo stesso ufficio»²³.

Soprattutto ci si preoccupa dei tempi: i regolamenti infatti di norma prevedono direttamente (anche uniformandoli per procedimenti analoghi²⁴) i termini per l'emanazione del provvedimento finale, ma anche di atti endoprocedimentali²⁵ o di atti di adempimento come i mandati di pagamento²⁶. Qualche volta è poi previsto che l'amministrazione possa fis-

¹⁷ Si veda art. 4, DPR 420, 18 aprile 1944.

¹⁸ Si vedano ad esempio art. 5, DPR 382, 18 aprile 1994, in materia di conferimento dei permessi di ricerca e di concessione di coltivazione di giacimenti minerari; art. 3, DPR, 383 18 aprile 1994, in materia di localizzazione delle opere di interesse statale.

¹⁹ Si veda art. 3, c. 4, DPR 383, 18 aprile 1994, in materia di localizzazione di opere di interesse statale.

²⁰ Si veda art. 4, c. 11, DPR 420, 18 aprile 1994, in materia di concessione per l'installazione di impianti di lavorazione e di deposito di oli minerali.

²¹ Si veda art. 2, c. 5, DPR 361, 18 aprile 1994, in materia di autorizzazione all'esercizio dell'attività fiduciaria e di revisione.

²² Si veda DPR 367, 20 aprile 1994.

²³ Si veda art. 3, c. 4, DPR 575, 19 aprile 1994.

²⁴ Si veda ad esempio art. 2, DPR 364, 19 aprile 1994, in materia di concessioni di elargizioni a favore di vittime del dovere e di vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

²⁵ Ad esempio, per i concerti come è previsto dal DPR 361 del 18 aprile 1994, *Autorizzazione all'esercizio dell'attività fiduciaria e di revisione*.

²⁶ Si veda ad esempio l'art. 11 del DPR 573, 18 aprile 1994, del Regolamento per la sem-

sare termini inferiori a quelli previsti dal regolamento²⁷. In qualche caso è anche affrontato il problema dell'inutile scadenza del termine, sia prevedendo che il provvedimento possa essere richiesto a un organo superiore (che, a sua volta, dovrà provvedere in un certo termine²⁸) sia, più di frequente, utilizzando l'istituto del silenzio-assenso²⁹. Si legge infine, talora, che l'inosservanza del termine può essere valutata ai fini delle misure previste a carico dei dirigenti generali, dei dirigenti e degli altri dipendenti dall'art. 20, cc. 9 e 10, e dall'art. 59 del DLgs 29³⁰.

Naturalmente ci si preoccupa anche direttamente degli adempimenti imposti ai soggetti terzi interessati ai provvedimenti (quelli cioè che hanno il ruolo di «clienti», che possono essere, peraltro, anche pubbliche amministrazioni), ad esempio trasferendo sulle amministrazioni oneri prima imposti ai cittadini (come nel caso della convalida della patente per la quale il cittadino dovrà soltanto sottoporsi alla visita medica mentre poi il certificato sarà trasmesso d'ufficio alla struttura competente, che invierà per posta al titolare della patente un tagliando di convalida³¹) o almeno semplificandoli³². In questa stessa prospettiva possono considerarsi rientrare i casi in cui si prevedono la riunione e il coordinamento di disposizioni normative³³.

Infine è ordinariamente prescritto che il ministro dovrà verificare periodicamente la funzionalità, la trasparenza e la speditezza dei procedimenti disciplinati dal regolamento di riforma (con la previsione, talvolta, che si debbano acquisire le valutazioni dei beneficiari dei provvedimen-

plificazione dei procedimenti di aggiudicazione di pubbliche forniture di valore inferiore alla soglia comunitaria.

²⁷ Si veda DPR 345/94, Autorizzaz: all'esonero parziale dall'obbligo di assumere invalidi, nonché DPR 364/94, Concessione di elargizioni a favore delle vittime del dovere e così via.

²⁸ Si veda ad esempio l'art. 6 del DPR 369, 22 aprile 1994, per la concessione di autolinee ordinarie di

competenza statale.

²⁹ Si vedano DPR 361, 18 aprile 1994, Autorizzazione all'esercizio dell'attività fiduciaria e di revisione; DPR 393, 20 aprile 1994, Autorizzazione per il mantenimento di apparecchi e materiale a bordo di navi acquistate all'estero; DPR 394, 21 aprile 1994, Autorizzazione all'esercizio di attività circensi, spettacoli viaggianti e parchi dei divertimenti.

³⁰ Si veda art. 5, c. 3, DPR 340, 18 aprile 1994, in materia di erogazione da parte del Ministero affari esteri

di borse di studio, premi e sussidi.

³¹ Si veda art. ⁷, c. 1, DPR 575, 18 aprile 1994. Ma non si dimentichi che già con l'art. ³ del DLgs 39, 12 febbraio 1993, si era dettata la regola che «gli atti amministrativi adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati».

³² Si vedano DPR 350/94, Tenuta del libro di paga e di matricola di cui all'art. 20 DPR 1124, 30/6/65; DPR 18 aprile 1994 346 in materia di autorizzazione all'assunzione o al trasferimento all'estero di

lavoratori italiani

³³ Si veda art. 12, c. 2, DPR 364, 19 aprile 1994, in materia di concessioni di elargizioni a favore di vittime del dovere e di vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

ti³⁴) e dovrà adottare tutte le misure di sua competenza per l'adeguamento della relativa disciplina ai principi e alle disposizioni delle leggi 241 e 537 e dello stesso regolamento³⁵. Sui risultati delle verifiche e sulle misure adottate è talvolta anche stabilito che il ministro dovrà redigere annualmente una relazione per il Dipartimento della funzione pubblica³⁶.

2.2. L'amministrazione come produttrice di servizi burocratici

Sebbene non tutti i procedimenti interessati dai regolamenti in questione si concludano con atti che toccano direttamente dei terzi (ve ne sono infatti di quelli che riguardano esclusivamente l'organizzazione interna³⁷), per dare in modo paradigmatico il senso dell'operazione sono, ad esempio, particolarmente adatti certi risultati che il DPR 575/94 prefigura a proposito della patente di guida": la patente sarà rilasciata all'interessato contestualmente al superamento con esito favorevole dell'esame di guida» (art. 6, c. 2); nel caso di trasferimento di residenza o di abitazione, il guidatore non dovrà più procurarsi presso un ufficio amministrativo un documento che attesta il fatto per recapitarlo a un altro ufficio amministrativo ma dovrà preoccuparsi soltanto di apporre sulla patente un tagliando di convalida che un bel giorno gli arriverà per posta, visto che il regolamento impone al comune di comunicare la notizia del cambio di residenza o di indirizzo all'ufficio competente e a quest'ultimo di inviare all'interessato il tagliando da cui risulta il nuovo recapito (art. 3, c. 4); alle scadenze periodiche per la convalida della patente, poi, il guidatore, dopo essersi fatto visitare da uno dei medici abilitati ad accertare e attestare il permanere dei requisiti fisici e psichici prescritti per la conferma della validità della patente, non dovrà preoccuparsi di recapitare il certificato medico all'ufficio amministrativo competente giacché sarà invece compito dell'ufficio sanitario trasmetterlo alla direzione generale della MCTC, che, a sua volta, provvederà, anche in questo caso, a inviare per posta al titolare della patente di guida il tagliando di convalida.

³⁴ Si veda art. 4, c. 2, DPR 340, 18 aprile 1994, in materia di erogazione da parte del Ministero affari esteri di borse di studio, premi e sussidi.

³⁵ Si veda art. 12, c. 1, DPR 364, 19 aprile 1994.

³⁶ Si veda art. 6, c. 2, DPR 362, 18 aprile 1994, in materia di acquisto della cittadinanza italiana.

³⁷ Si veda ad esempio il DPR 344, 18 aprile 1994, sul procedimento di costituzione e rinnovo delle commissioni di sorveglianza sugli archivi.

³⁸ E il caso di ricordare che la riforma dei procedimenti relativi alle patenti è stata fortemente contrastata dall'Unione nazionale autoscuole e studi di consulenza per le sue conseguenze in termini di riduzione di attività derivantene per i suoi aderenti.

Domenico Sorace

56

Quel che emerge in modo lampante dall'esempio dell'intervento sui procedimenti relativi alla patente di guida è che la necessità di certe riforme per l'amministrazione burocratica in questione è stata la conclusione di un esame e di un giudizio sulle sue prestazioni considerate non in relazione al consueto e generico obiettivo dell'«interesse pubblico» ma invece in relazione ai risultati concreti che essa ha il compito di perseguire nello specifico interesse di soggetti concretamente individuabili. Ancor più precisamente, pur essendo ovvio che l'interesse in questione sarà pienamente soddisfatto solo se la decisione amministrativa (oltre che, ovviamente, la sua attuazione) sarà di segno positivo, la prospettiva qui assunta è quella dell'interesse preliminare dei soggetti terzi legittimati a che una decisione, di qualsiasi segno essa sia, venga comunque presa in tempi ragionevoli e tendenzialmente certi e senza l'imposizione di adempimenti onerosi e, per certe categorie di cittadini, addirittura insostenibili.

Ebbene, al di là dei giudizi che si possano dare sull'adeguatezza delle modifiche apportate ai singoli procedimenti rispetto a questo obiettivo e sulle loro eventuali diverse valenze, non può non condividersi l'idea che la pubblica amministrazione debba legittimarsi non tanto, o almeno non solo, nei confronti di altri apparati pubblici (se non, addirittura, di se stessa e magari una volta per tutte) quanto piuttosto nei confronti di ciascun soggetto (donne e uomini, imprese private e pubbliche ma anche altre amministrazioni), i cui bisogni deve dimostrare di saper quotidianamente soddisfare prestando i suoi «servizi burocratici», proprio non diversamente da quel che fa un'impresa produttrice di servizi industriali o personali o di beni. Altrettanto certo è che, ancor prima della qualità delle prestazioni fornite, bisognerà che i servizi siano svolti, secondo quei tempi e con quelle modalità, senza cui la loro utilità finisce per diventare aleatoria.

Ferma restando, naturalmente, la necessità, per diverse esigenze, di guardare l'amministrazione sotto altri punti di vista, che questa sia una prospettiva corretta per individuare gli interventi riformatori necessari in questo momento dovrebbe essere un'affermazione ovvia per chiunque non ignori la concreta realtà dei servizi burocratici italiani. Ma capisce subito che non si tratta di un'ovvietà chiunque sappia quanto sia radicato l'approccio culturale italiano ai problemi di questo tipo di servizi pubblici (al cui genere, del resto, può considerarsi paradigmaticamente appartenere quello giustiziale³⁹), secondo il quale sembrerebbe che l'unico

³⁹ Il cui esercizio «entro un termine ragionevole» è oggetto, come non a tutti è noto, di uno dei diritti codificati nella «Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (si veda art. 6).

obiettivo da raggiungere sia una legalità e/o «giustizia» assoluta, e quindi utopica, della decisione, senza tenere in alcun conto il fatto che, se gli oneri imposti al cittadino-utente, innanzitutto in tempi di attesa, sono eccessivi, la decisione, per quanto «giusta» essa possa davvero essere, rischia comunque di diventare inutile se non addirittura dannosa, anche perché comunque non più correlata a quello che era l'assetto degli interessi del cittadino, e alla valutazione che esso ne dava, al momento della domanda.

2.3. Qualche considerazione in fatto e in diritto sui termini per la conclusione dei procedimenti e sulle prestazioni personali richieste ai cittadini

Ciò detto, ricordato altresì quanto premesso a proposito della non ancora sufficiente conoscenza dei regolamenti di semplificazione fin qui emanati e aggiunto ancora che di questi ultimi non può non essere, evidentemente, scontato in qualche misura il carattere sperimentale, va aggiunta qualche considerazione su alcuni problemi generali di questa riforma.

La considerazione di partenza è che siamo in presenza di un intervento di tipo normativo il quale però ha un oggetto essenzialmente organizzativo nel senso che, da un lato, modifica assetti organizzativi preesistenti, dall'altro prescrive, esplicitamente o implicitamente, lo svolgimento di attività in modi e in tempi diversi dal passato.

Quanto al primo profilo, a queste norme è sufficiente richiedere che siano fondate su un'analisi corretta (che quindi non tenga conto esclusivamente del punto di vista che qui interessa ma anche delle legittime scelte politiche tra gli interessi in gioco, espresse con gli assetti organizzativi da riformare) della situazione preesistente e su una diagnosi attendibile circa la maggiore idoneità dei nuovi assetti rispetto a tutte le esigenze da soddisfare.

L'adozione di un metodo di intervento che ha imposto il riferimento analitico a ciascun procedimento dovrebbe peraltro dare buone garanzie in questo senso.

Di per sé questo metodo non è invece ordinariamente sufficiente a garantire che le previsioni di svolgimento di attività amministrative con modalità più onerose per l'amministrazione e tempi più brevi siano realistiche (per tali non intendendo naturalmente previsioni che si limitino a riflettere la realtà esistente ma piuttosto che siano fondate su una stima corretta del grado di sottoutilizzazione delle risorse disponibili, delle potenzialità inespresse oltre che della eventuale possibilità di acquisizione di nuove risorse) dal momento che la stima della adeguatezza delle risorse non può essere fatta in relazione a singoli procedimenti ma all'insieme di quelli che concernono l'unità organizzativa di riferimento. Natural-

mente se le previsioni non fossero realistiche, la loro formulazione in termini di precetto giuridico non potrebbe salvarle in fatto dalla disapplicazione, anche se resterebbe comunque preferibile aver formulato queste previsioni, i cui eventuali errori potranno essere sempre corretti, piuttosto che lasciare inalterata la precedente intollerabile situazione, paragonabile a quella di un'impresa che non conosce i tempi di produzione dei propri prodotti e che richiede ai propri clienti di mettersi alla catena di montaggio per compiere alcune delle operazioni necessarie.

Comunque, dal momento che quel che è noto a tutti e da tutti valutabile è l'aspetto giuridico della riforma, qualche considerazione sotto tale specifico profilo appare opportuna.

Iniziando dai termini, si può muovere dal rilievo, di semplice buon senso, che, comunque, realistici o meno che siano, rispettarli è sempre scomodo ed è dunque facile prevedere che saranno non di rado disattesi. Quale rilievo può avere, dunque, il fatto che questi di cui ci occupiamo siano statuiti in norme giuridiche? Lasciando da parte il piana della responsabilità dirigenziale o di quella disciplinare per il quale la rilevanza dovrebbe essere ovvia (e comunque qualche volta, come si è visto, è richiamata esplicitamente dai regolamenti di riforma⁴⁰), c'è da domandarsi in particolare se e di quali rimedi giuridici il privato possa disporre in caso di mancato rispetto dei termini.

Orbene, tralasciando del tutto la tematica da iniziati riguardante i rimedi che il giudice amministrativo può offrire contro l'inerzia della pubblica amministrazione, ci si può limitare ad accennare alla questione, peraltro non semplice neppur questa, concernente la possibilità di ottenere o meno un risarcimento degli eventuali danni derivanti dal ritardo delle decisioni dell'amministrazione.

In sintesi si può dire che, seguendo l'impostazione tradizionale, il risarcimento sarebbe ammesso se si riconoscesse che le norme che fissano i termini sono state poste proprio a favore del privato interessato all'atto: il che (ma il condizionale è d'obbligo) non dovrebbe essere possibile negare.

A questo punto però il problema si sposta. Come è stato giustamente notato in uno studio sulla materia che è in corso di pubblicazione⁴¹, la possibilità di subire una condanna per ritardato adempimento dell'obbligo di decidere può avere l'effetto di spingere l'amministrazione verso un comportamento corretto solo a condizione che il rischio di una condanna esista anche di fronte a un provvedimento negativo arbitrario, poiché altrimenti le amministrazioni potrebbero essere indotte a evitare

⁴⁰ Si veda sopra la nota 39.

⁴¹ M. Clarich, Termine del procedimento e potere amministrativo, Torino, 1995.

la violazione del termine semplicemente prendendo, prima della scadenza, decisioni negative anche se arbitrarie. Orbene, secondo l'impostazione tradizionale, il rischio di una condanna in questo secondo caso sarebbe molto limitato poiché i privati sarebbero ritenuti titolari non di diritti soggettivi ma di semplici interessi legittimi, la cui violazione è considerata non risarcibile. In verità il problema della «risarcibilità degli interessi legittimi» è stato riaperto di recente dalla Direttive comunitarie sui ricorsi in materia di appalti delle pubbliche amministrazioni⁴², che però secondo i tradizionalisti riguarderebbero ipotesi particolari, non tali dunque da rendere necessario che si rimetta in discussione la regola generale⁴³. La discussione però non è chiusa e bisognerà dunque vedere se riuscirà a prevalere l'opinione opposta dal cui successo deriverebbe, e non solo nell'ipotesi qui considerata, un non irrilevante incentivo tanto alla legalità che al buon funzionamento dell'amministrazione.

In collegamento con questa tematica, è il caso infine di richiamare l'attenzione su un'altra questione, cioè sull'esigenza di dare attuazione anche a un'altra norma della legge 241 che, pur richiedendo di ammettere la possibilità di un breve prolungamento dei procedimenti, consentirebbe tuttavia di diminuire notevolmente le probabilità di impugnazione delle decisioni, cioè di ridurre il rischio che dalla linea di produzione delle decisioni amministrative si debba passare a quella delle decisioni giurisdizionali, vanificando così ogni risultato in termini di celerità e di alleggerimento degli oneri dei cittadini eventualmente ottenuto riorganizzando quella prima linea. A tal fine, pare necessario integrare opportunamente l'art. 11 della legge 241 rendendo effettivamente possibile e anzi incentivando la conclusione in via concordata dei procedimenti amministrativi (prime proposte in tale direzione sono state presentate da una delle commissioni di studio che ha operato presso il Dipartimento della funzione pubblica⁴⁴).

⁴² Si vedano le Dir. CEE 89/665/Cons. e 92/13/Cons. e, per la loro attuazione nell'ordinamento italiano, rispettivamente, gli artt. 13 della legge 142, 19 febbraio 1992, e 11 della legge 489, 19 dicembre 1992.

⁴³ Per qualche indicazione sul dibattito in argomento, sia consentito rinviare a D. Sorace, «Dal diritto comunitario europeo a un nuovo diritto amministrativo italiano?» in Accademia Nazionale dei Lincei, Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive, Milano, 1994, p. 679 e segg.

⁴⁴ La proposta era nel senso di aggiungere alla legge 241, 7 agosto 1990, un art. 11bis così formulato:

Contestualmente alla presentazione dell'istanza per l'emanazione di un provvedimento ovvero con istanza separata proposta entro quindici giorni dalla presentazione dell'istanza di avvio del procedimento, l'interessato può richiedere al responsabile del procedimento che prima dell'emanazione del provvedimento finale sia portato a sua conoscenza il progetto di quest'ultimo contenente tutti gli elementi del provvedimento che si intende emanare.

Analoga istanza può essere proposta dai soggetti interessati diversi da coloro che ab-

60 Domenico Sorace

Qualche osservazione meritano anche quelle disposizioni dei regolamenti di semplificazione dei procedimenti che trasformano in compiti di uffici amministrativi attività la cui prestazione era precedentemente imposta (sia pure seguendo il modello dell'onere) ai cittadini (si ricordi l'esempio della patente di guida).

L'obiettivo che si intende conseguire con tali norme non può non essere apprezzato. Tuttavia si può sostenere che, piuttosto che statuire con legge le attività materiali che le amministrazioni sono tenute a compiere (fermo restando che possa essere contingentemente necessario usare la legge proprio per delegificare cioè per superare una legiferazione impropria o esorbitante), si dovrebbero definire con legge le prestazioni che possono essere imposte ai cittadini che domandano la prestazione del ser-

biano dato avvio al procedimento, entro quindici giorni dal ricevimento della comunicazione ai sensi dell'art. 8, c. 1, ove questa sia effettuata, o entro venti giorni dalla pubblicazione di cui all'art. 8, c. 3, nonché dai soggetti di cui al precedente art. 9, se diversi dai precedenti, contestualmente al primo atto di intervento nel procedimento.

In tali casi il responsabile del procedimento, nel termine stabilito per l'emanazione del provvedimento finale, comunica ai soggetti che ne abbiano fatto istanza nonché, qualora vi siano, ai soggetti di cui agli artt. 7 e 9 che siano intervenuti nel procedimento esercitando i diritti di cui all'art. 10, lett. b), il progetto di provvedimento di cui al precedente comma 1 e li convoca a un'udienza da tenersi non prima di quindici giorni lavorativi dal ricevimento della comunicazione.

La comunicazione dello schema di provvedimento e la convocazione dell'udienza possono essere richieste anche dal titolare dell'organo competente a emanare il provvedimento ovvero disposte d'ufficio se tale organo coincide con il responsabile del procedimento.

Fino a cinque giorni lavorativi prima della data indicata per l'udienza, gli interessati possono far pervenire documenti e deduzioni scritte riguardanti il progetto di provvedimento. Nella udienza stabilita, che si svolge senza il rispetto di forme particolari sotto la direzione del responsabile del procedimento, gli interessati possono presentarsipersonalmente, anche fa- cendosi assistere da persona di loro fiducia, o farsi rappresentare da altra persona munita di procura speciale ed espongono oralmente le loro ragioni. Dell'udienza viene redatto verbale sommario.

Nel caso in cui appaia possibile concludere il procedimento con l'accordo di tutti o di alcuni degli interessati, senza pregiudizio dei diritti dei terzi e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, se ne dà atto nel verbale, che tiene luogo del provvedimento finale e viene a tal fine sottoscritto dalle parti consenzienti oltre che dal responsabile del procedimento e, se presente, dal titolare dell'organo che ha emanato l'atto, ove sia diverso dal responsabile del procedimento.

Nel caso in cui il titolare dell'organo che ha emanato il provvedimento impugnato, se diverso dal responsabile del procedimento, non abbia partecipato all'udienza, il verbale gli viene trasmesso per la ratifica dell'accordo. Ove nei trenta giorni successivi alla trasmissione la

ratifica non sia negata, l'accordo si ha comunque per ratificato.

Nel caso in cui non risulti possibile concludere il procedimento con un accordo, l'organo competente emana il provvedimento finale conformemente al progetto precedentemente comunicato ovvero con il diverso contenuto risultante opportuno in considerazione dei nuovi elementi istruttori emersi o dei nuovi argomenti prospettati dalle parti in vista dell'udienza o dei risultati di quest'ultima e motivando specificamente in tal senso.»

Si veda PCM-DFP, La riforma della pubblica amministrazione, vol. V, La giustizia nel-l'amministrazione, 1994, p. 25.

vizio⁴⁵. Infatti, il principio ben noto dello stato contemporaneo, secondo cui è l'amministrazione al servizio dei cittadini e non viceversa, ha il suo riferimento costituzionale nella norma secondo la quale ai cittadini possono essere imposte prestazioni personali o patrimoniali soltanto in base alla legge (si veda l'art. 23 della Costituzione). Né tali imposizioni potrebbero sfuggire alla riserva di legge attraverso la loro prospettazione quali oneri nei confronti della pubblica amministrazione che presta servizi pubblici, almeno se e in quanto questi ultimi siano diretti a dare effettiva realizzazione a diritti, di libertà o sociali, aventi fondamento costituzionale. Dunque una corretta tecnica regolativa dei procedimenti parrebbe appunto richiedere che siano esattamente determinate con legge non tanto i compiti strumentali delle amministrazioni quanto piuttosto le prestazioni richiedibili ai cittadini (sottintendendo, o meglio precisando, che non possono essergliene imposte altre), tali peraltro dovendosi considerare, di regola, solo quelle indispensabili per ottenere la decisione, come ad esempio la formulazione di una domanda o la comunicazione di notizie o documenti non reperibili altrimenti (si ricordino, infatti, le disposizioni della legge 15/68 e quelle sui compiti del responsabile del procedimento contenute nella legge 241).

Al contrario, come si è accennato, i tipi e i modi delle attività materiali che debbono essere svolte dalle amministrazioni non parrebbero in generale da prevedere con atti normativi.

Ma questo non è altro che uno dei profili di un'altra tematica giuridica sulla quale le riforme che qui si esaminano tornano a richiamare l'attenzione, quella cioè delle fonti relative all'organizzazione amministrativa (nella quale rientrano la distribuzione di competenze tra amministrazioni diverse o la costituzione o soppressione di organi con rappresentanti di interessi vari oppure gli interventi in procedimenti che coinvolgono le Regioni o gli enti locali e simili), tematica sulla quale però sembra preferibile soffermarsi a conclusione di questa indagine in una prospettiva di riforme costituzionali.

3. La normativa di riforma sulle procedure di spesa, sui conti e sui costi, sui contratti

Le riforme hanno riguardato le procedure di spesa, le tecniche di accertamento dei costi e di tenuta dei conti e la contrattualistica delle pubbliche amministrazioni.

⁴⁵ Sia consentito, per un più ampio inquadramento di questo profilo rinviare al nostro: «Gli "interessi di servizio pubblico" tra obblighi e poteri delle amministrazioni» in Foro italiano, V, 1988, p. 21 e segg. dell'estratto.

Si può ricordare innanzitutto l'ammodernamento delle tradizionali procedure di spesa.

Proprio con uno dei regolamenti emanati sulla base della delega contenuta nella legge 53746, ad alcuni contenuti del quale si è infatti già accennato, si è proceduto a una riforma di tali procedure all'insegna, oltre che del principio di legalità, dei principi di certezza, pubblicità, trasparenza, concentrazione e speditezza. Al fine di assicurare certezza delle informazioni, efficacia dei controlli e rapidità dei pagamenti, si è quindi stabilito che tali procedure siano svolte con tecnologie informatiche⁴⁷. Da qui l'innovazione più nota, cioè il mandato informatico⁴⁸, ossia, in altre parole, la previsione che tutti i dati relativi a una procedura di spesa, fin dall'atto dal quale deriva un impegno, vengano inseriti nel sistema informatico in modo da riunirvi tutti gli elementi necessari per provvedere al pagamento senza necessità di produrre separati documenti cartacei. La generalizzazione dell'uso dei sistemi informatici non solo semplifica gli adempimenti contabili, a iniziare dai rendiconti, e rende più agevole il monitoraggio della gestione, ma produce una drastica riduzione di un movimento di documenti cartacei di mole enorme, visto che è stato calcolato che annualmente si fanno circa quaranta milioni di ordini di pagamento, si gestiscono tre milioni di ruoli di pensione e settecentomila di stipendio (per il solo personale periferico)⁴⁹.

Ma la semplificazione di queste procedure riguarda anche altri aspetti come, ad esempio, la previsione che in via ordinaria l'estinzione dei titoli di spesa avvenga mediante accreditamento sui conti correnti bancari o postali dei creditori (o mediante gli altri mezzi di pagamento disponibili sui circuiti bancario e postale: art. 1, c. 3) o l'autorizzazione ai dirigenti, funzionari delegati e titolari di contabilità speciali ad aprire un conto corrente postale per pagamenti di modesto ammontare.

Non mancano neppure innovazioni che tengono conto di esigenze non solo strettamente procedurali, collegate a una visione più moderna dei rapporti tra amministrazioni e privati, nonché dei rapporti delle amministrazioni tra di loro, come quella che consente che con un contratto si possano stabilire deroghe rispetto ai tempi dei pagamenti stabiliti da leggi, regolamenti o atti amministrativi generali, ove ne risultino condizioni più favorevoli (art. 7); o come quelle che consentono aperture di credi-

⁴⁶ DPR 367,20 aprile 1994, per la semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili.

⁴⁷ Si veda art. 1, c. 1, DPR 367,20 aprile 1994.

⁴⁸ Si veda Comitato per la contabilità pubblica (D. Marchetta, R. Perez e S. Piana) in PCM-DFP, La riforma della pubblica aministrazione,vol111,La contabilità e i controlli, p. 16.
⁴⁹ Si veda PCM-DFP, La riforma cit., vol III, p. 17.

to a favore di un funzionario delegato, titolare di pubbliche funzioni ma non necessariamente dipendente statale, quando siano stipulati accordi fra amministrazioni dello stato o fra queste e altre amministrazioni, enti o altri organismi pubblici, ancorché operanti in regime privatistico e che prevedono altresì le modalità di controllo interno e la verifica amministrativa e contabile del rendiconto (per la quale si può utilizzare la conferenza dei servizi della pluralità di amministrazioni statali che eventualmente partecipino all'accordo; art. 8).

Senza soffermarsi a dar conto di tutte le altre novità introdotte nella vecchia «legge di contabilità generale», diamo ora qualche indicazione a proposito delle riforme previste dal DLgs 29 dirette a dare evidenza ai costi della gestione amministrativa e a responsabilizzare rispetto alle spese i titolari dei poteri di gestione.

Vanno pertanto ricordati innanzitutto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di presentare alla Corte dei conti, tramite la Ragioneria generale dello stato, inviandone contestualmente copia al DFP, il conto annuale delle spese sostenute per il personale (art. 65, c. 1) nonché l'obbligo di individuare i singoli programmi di attività e di trasmettere ai ministeri del Bilancio e del Tesoro e al DFP gli elementi necessari alla rilevazione e al controllo dei costi (art. 64, c. 1).

Ma accanto a queste norme prevalentemente dettate al fine di facilitare i controlli sulla spesa, vi sono quelle dirette a consentire ai dirigenti generali, in quanto competenti alla gestione finanziaria, tecnica e amministrativa (art. 3, c. 2), effettivi poteri autonomi di spesa, esclusivamente limitati contabilmente dagli stanziamenti di bilancio (art. 16, c. 1, lett. c). Così è previsto che il ministro «assegna a ciascun ufficio di livello dirigenziale generale una quota parte del bilancio dell'amministrazione, commisurata alle risorse finanziarie, riferibili ai procedimenti o subprocedimenti attribuiti alla responsabilità dell'ufficio e agli oneri per il personale e per le risorse strumentali allo stesso assegnati» (art. 14, c. 1, lett. b). Assegnazione che, secondo quanto dispone il regolamento sulle procedure di spesa (art. 3), deve avvenire con un decreto nel quale sono indicate le leggi che costituiscono la fonte normativa degli oggetti di spesa di ciascuno dei capitoli compresi nella quota parte di bilancio assegnata.

Ai dirigenti generali si richiede poi di adottare le misure organizzative idonee a consentire la rilevazione e l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative (art. 18), così anche da consentire al Ministero del tesoro, d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica, di procedere, in coerenza con le funzioni di spesa riconducibili alle unità amministrative cui compete la gestione dei programmi di attività, a un'articolazione dei bilanci pubbli-

ci a carattere sperimentale al fine di rappresentare i profili economici della spesa (art. 64).

Per concludere sull'argomento si può infine ricordare una normativa che non si preoccupava delle procedure della spesa né della evidenziazione dei costi della gestione amministrativa, ma che era diretta piuttosto a incidere sull'ammontare dei costi delle gestioni, intervenendo sulla disciplina dei contratti delle pubbliche amministrazioni con la prescrizione di nuove regole per la determinazione dei prezzi per l'acquisizione di beni o servizi da parte delle amministrazioni. Si tratta del ben noto art. 6 della legge 537 (la cui efficacia è stata per una buona parte sostanzialmente sospesa dall'art. 71 del DL 257, 29 aprile 1994).

Tralasciando le disposizioni relative a situazioni transitorie (che peraltro sono quelle che avevano suscitato le più aspre polemiche) si può riassumere il disposto dell'articolo in questione come segue. In primo luogo è vietato il rinnovo tacito dei contratti delle pubbliche amministrazioni per la fornitura di beni e servizi, mentre è previsto che i contratti a esecuzione periodica o continuata contengano necessariamente una clausola di revisione periodica del prezzo. Non possono essere approvati e comunque sono nulli i contratti con i quali le amministrazioni si impegnano a pagare prezzi che i competenti organi tecnici delle amministrazioni stesse giudichino non congrui in relazione a dei prezzi di riferimento determinati dal Ministero del bilancio sulla base di una comparazione dei prezzi pagati dal Provveditorato generale dello stato (e dalle altre amministrazioni che abitualmente provvedono all'esecuzione dei contratti per l'acquisto di beni e servizi) con particolare riguardo alle grandi forniture. Analogamente non sono approvati e comunque sono nulli i contratti di appalto di opere pubbliche e le concessioni aventi a oggetto la progettazione, la costruzione o la gestione di opere pubbliche che prevedano costi superiori ai costi standardizzati definiti, in base a criteri tecnici, da un osservatorio dei lavori pubblici sulla base dei dati concernenti lavori pubblici su tutto il territorio nazionale. Si prevede anche che gli enti locali nonché altri enti pubblici appartenenti a categorie omogenee possano costituire uffici unici per l'espletamento delle procedure di acquisto di beni e servizi.

3.1. Auspici

Sulle normative fin qui descritte, i cui obiettivi non possono che essere pienamente approvati, più che considerazioni da esprimere, ci sono auspici da formulare.

Quanto alle nuove procedure di spesa, la loro opportunità è talmente ovvia che non pare davvero il caso di soffermarvisi più di tanto. Ci si può limitare a segnalare che è previsto che le norme sul mandato informatico e in generale sull'informatizzazione delle procedure trovino applicazione dal 10 gennaio 1996 ed esprimere il fervido auspicio che questo termine non sia destinato ad arricchire il lungo elenco di termini che vengono costantemente rinviati⁵⁰ (con decreto-legge o altrimenti, sotto questo profilo non c'è differenza).

À proposito delle norme sui conti e sui costi, l'augurio è invece non solo che consentano una più precisa rilevazione dei costi e un superamento dell'impostazione esclusivamente finanziaria dei bilanci pubblici, ma soprattutto che contribuiscano a formare nell'amministrazione una cultura per cui i costi siano un dato fondamentale da considerare con precisione prima di prendere qualsiasi decisione. Vi è poi da auspicare l'attribuzione a ogni direzione generale di un vero e proprio budget che sia il punto di partenza per fare di ciascuno di questi uffici un complesso organizzativo che, almeno per certi aspetti, sia comparabile a un'azienda privata di servizi, avvicinandosi al modello delle Next Steps Agencies inglesi⁵¹. Questa infatti appare una condizione necessaria, da un lato, per valutare meglio l'efficienza delle strutture amministrative⁵² e, dall'altro, per rendere più chiari i rapporti tra direzione politica e direzione burocratica, anche se rimane illusorio, come anche l'esperienza inglese dimostra⁵⁵, pensare che si possa così realizzare quella separazione assoluta tra policy e management che ormai sempre più di frequente viene indicata come la formula magica che potrebbe risolvere i tanti e gravi problemi che discendono dai sempre difficili rapporti tra politica e amministrazione.

Quanto infine al tanto controverso art. 6 della legge 537, si deve riconoscere che la sua formulazione era infelice, sia perché riduceva ulteriormente la già fortemente ridotta (anche se per buone ragioni) autonomia contrattuale delle amministrazioni, sia perché costruiva un farragi-

⁵⁰ Purtroppo, mentre si metteva a punto il presente testo per la stampa, «Il Sole-24 Ore» del 10 dicembre 1994 pubblicava la seguente notizia. «Viene fatto slittare l'impiego del conto corrente bancario o postale per il pagamento degli stipendi e delle pensioni ai dipendenti dello stato, che avrebbe dovuto essere utilizzato a partire da oggi in applicazione di un decreto presidenziale dell'aprile scorso».

⁵¹ Sulle quali si veda R. Perez, «Le Next Steps Agenies e il riordino del sistema amministrativo inglese» in R. T.D.P., 1991, p. 1344 e segg. Per seguire lo sviluppo di questa riforma si può consultare la Next Steps Agenies Rariav annualmente presentata al Parlamento e pubblicata dal HMSO.

Si Giacché in tal modo sarebbe possibile una qualche forma di munket testing, come pure sperimentato in Inghilterra.

⁵³ Si veda R. Perez, op. cit. pagg. 1351-52.

noso procedimento in contraddizione con i criteri di semplificazione che abbiamo visto dettati dalla stessa legge 537.

Per la bontà dei principi che la ispirano quella normativa non è contestabile. È infatti inammissibile, in primo luogo, che facendo acquisti con i denari dei contribuenti (e magari con un contratto di cui si è consentita la proroga per semplice inerzia) ciascuna delle tante mani dell'amministrazione non sia in grado di sapere (o possa fingere di non sapere) quali siano i prezzi di mercato e comunque quanto, in più o in meno, spendano altre mani della stessa amministrazione per analoghi acquisti; così come è inammissibile, in secondo luogo, che solo l'amministrazione, spendendo i denari di chi paga le tasse, non debba trarre giovamento dalla regola di mercato ordinaria che riconosce vantaggi ai contraenti forti (naturalmente nel necessario rispetto dei diritti di quelli più deboli). In questo caso, dunque, l'auspicio è che la norma sia riformulata sì, ma solo al fine di conciliare l'attuazione dei suoi principi ispiratori con le esigenze dell'autonomia manageriale e della semplicità dei procedimenti⁵⁴.

4. La normativa di riforma sui controlli

Come è noto la concezione tradizionale del controllo sull'attività dell'amministrazione è stata oggetto di critiche per lunghissimo tempo. Si riteneva sbagliato che tendenzialmente tutti gli atti, per di più singolarmente presi, fossero sottoposti a controllo preventivo. Non si approvava

⁵⁴ Secondo la proposta sostitutiva contenuta nel DDL sugli interventi di finanza pubblica collegati alla Legge finanziaria 1995, fermo restando il divieto di rinnovo tacito dei contratti di fornitura, si afferma la regola che le amministrazioni acquistano beni e servizi al miglior prezzo di mercato. Per orientarle riguardo all'individuazione di tale prezzo, l'ISTAT cura la rilevazione dei prezzi di mercato dei principali beni e servizi acquisiti dalle PP.AA. nonché dei prezzi corrisposti dalle PP.AA. per l'acquisizione dei medesimi beni e servizi, secondo varietà, tipo e qualità, secondo le quantità trattate e secondo le modalità di pagamento e il luogo di acquisizione. L'ISTAT provvede alla comparazione tra i prezzi di mercato e quelli delle pubbliche amministrazioni. Anche il Provveditorato generale dello stato fa la ricognizioni degli acquisti effettuati dall'amministrazione dello stato per tipologie di beni e condizioni di acquisto. Ove non ricorrano alle procedure concorsuali per la scelta del contraente e in assenza dei dati orientativi, le PP.AA. sono tenute a effettuare almeno annualmente ricognizioni dei prezzi di mercato. I dati risultanti dalle ricognizioni dell'ISTAT e del Provveditorato generale dello stato, proprio in quanto devono orientare le amministrazioni nelle loro contrattazioni, costituiscono anche elementi che dovranno esser tenuti presenti dai nuclei di valutazione dei dirigenti e dagli organi di controllo interni. Viene poi prevista la costituzione presso ciascun Commissario del governo di un comitato composto da funzionari designati dai ministeri dell'interno, dalla RGS, dal PGS, da un funzionario della regione e presieduto da un funzionario designato dalla PCM (i quali tutti, si precisa, non hanno titolo a compensi aggiuntivi per tale attività) che cura ed espleta, a richiesta e per conto delle amministrazioni interessate, procedure per l'acquisizione di beni e servizi.

il fatto che il criterio del controllo fosse la legittimità ed esclusivamente la legittimità (per di più valutata da organi, quantomeno in relazione all'amministrazione locale, ai cui componenti non si richiedevano sempre requisiti tali da legittimarli allo svolgimento di una simile funzione). Si censurava conseguentemente la carenza di controlli sulla gestione e comunque di riscontri diretti a verificare economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Riforme conseguenti a questa critica generalizzata hanno cominciato a essere attuate con la legge 142/90 per gli enti locali. Sono seguite norme di segno analogo per le regioni e successivamente una profonda riforma dei controlli sull'amministrazione dello stato in connessione alla revisione delle funzioni di controllo della Corte dei conti.

Per quanto riguarda l'amministrazione statale il sistema attuale è ricostruibile come segue.

Quanto agli atti, fermo restando l'obbligo del parere preventivo del Consiglio di stato in una serie di casi, il cui numero è stato peraltro ridotto con i regolamenti di semplificazione sopra ricordati e in particolare con il regolamento sulle procedure di spesa, si deve tenere presente, innanzitutto, che tutti gli atti dai quali derivi l'obbligo di pagare somme a carico del bilancio dello stato sono sottoposti al controllo della «legalità» e della «regolarità» della spesa da parte della ragioneria. All'esercizio di tale controllo sono stati posti termini perentori, mentre permane la facoltà del ministro, salvo che per vizi relativi a specifici profili contabili, di ordinare l'esecuzione dell'atto malgrado il contrario avviso della ragioneria.

Vi è poi⁵⁶ il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti su una serie di atti tassativamente enumerati, oltre che su atti che la Corte stessa deliberi di sottoporre a controllo per un periodo temporaneo «in relazione a situazioni di diffusa e ripetuta irregolarità rilevate in sede di controllo successivo». Per il controllo preventivo sono stabiliti termini perentori alla cui scadenza gli atti divengono comunque efficaci.

Ma taluni atti possono essere sottoposti anche a controllo successivo. Infatti, da un lato, le sezioni unite della stessa Corte dei conti, con delibera motivata, possono stabilire che determinati atti amministrativi di notevole rilievo finanziario, individuati per categorie e amministrazioni statali, siano sottoposti per un periodo determinato «all'esame della Corte» che, entro un breve periodo dalla loro ricezione, può chiederne il riesa-

⁵⁶ Si veda l'art. 3 della legge 20/94.

⁵⁵ Si veda l'art. 11 del già citato regolamento di semplificazione delle procedure di spesa (D.P.R. 367/94).

me, avvisando poi il ministro delle eventuali illegittimità riscontrate negli atti adottati a seguito del riesame. Presumibilmente si tratta d un controllo di legittimità, anche se la legge non lo specifica. D'altro lato, la Corte può pronunciarsi sulla legittimità di singoli atti delle amministrazioni dello stato anche in occasione dei controlli di gestione, che, come meglio vedremo, sono finalizzati in generale anche alla verifica della legittimità.

Oltre che a quelli fin qui descritti, le amministrazioni dello stato sono sottoposte ai controlli che riguardano tutte le amministrazioni pubbliche. Ma, prima di parlare di questi, va accennato ora ai controlli che riguardano specificamente gli enti locali e le regioni.

Quanto agli enti locali si può ricordare che la legge 142⁵⁷ ha ridotto considerevolmente gli atti soggetti a controllo preventivo di legittimità, rendendo invece obbligatori i pareri preventivi sulla legittimità delle proposte di delibere e ha apportato modifiche alla composizione del comitato regionale di controllo.

Essa ha inoltre stabilito che un collegio di revisori collabori con il consiglio dell'ente locale nella sua funzione di controllo e indirizzo, non solo vigilando sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione ma anche esprimendo «rilievi e proposte tendenti a conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione».

Va infine ricordato che alla sezione enti locali della Corte dei conti sono già inviati tutti i consuntivi degli enti locali con più di ottomila abitanti e che essa è inoltre tenuta a esaminare la gestione di tutti gli enti locali i cui consuntivi si chiudano in disavanzo ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio⁵⁸.

Circa le regioni, ci si può limitare a dire che anche per i controlli preventivi di legittimità sui loro atti e per la composizione dell'organo di controllo sono state dettate norme" analoghe a quelle relative agli enti locali.Per avere un quadro più completo, si può infine ricordare che anche per le università erano stati a suo tempo eliminati i controlli esterni preventivi sugli atti⁶⁰ (peraltro reintrodotti di recente nella forma di controlli della ragioneria dello stato⁶¹), mentre con l'art. 5 della legge 537 è stato

⁵⁸ Si veda l'art. 28 della legge 440,29 ottobre 1997.

⁵⁷ Si vedano gli artt. 45,53, c. 1,42,57.

Si vedano i DLgs 40 e 479 del 1993 emanati sulla base della delega data con l'art. 1, c. 2, lett. h, della legge 421/1990.
 Si veda l'art. 7, c. 10, della legge 168,9 maggio 1989.

⁶¹ Infatti, dopo che l'art 5 della legge 537/93 ha accentuato l'autonomia finanziaria delle università dallo stato, anche in relazione alle spese per il personale, e ha ribadito l'esclusione del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti anche sui provvedimenti relativi al personale, con il DL 510/94 successivamente reiterato, attraverso la finzione di un'interpretazione autentica delle precedenti norme in materia di controllo (ivi compreso il c. 8 dell'art. 3

previsto un sistema di gestione «budgetario» e al contempo è stata stabilita l'istituzione di «nuclei di valutazione interna con il compito di verificare, mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa». Ma, come si è già accennato, ai controlli specifici per ogni tipo di amministrazione sopra descritti si aggiungono altri controlli.

Va ricordata in primo luogo la previsione dell'istituzione in tutte le amministrazioni pubbliche di servizi di controllo interno o di nuclei di valutazione con il compito di verificare la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti. I parametri di riferimento di tale controllo dovranno essere determinati annualmente dagli stessi servizi o nuclei «anche su indicazione degli organi di vertice». È poi previsto che i servizi di controllo siano uffici operanti in posizione di autonomia e che rispondano esclusivamente agli organi di direzione politica, mentre i nuclei di valutazione, ove istituiti, siano composti da dirigenti generali e da esperti anche esterni alle amministrazioni.

Ma va subito aggiunto che è pure previsto⁶⁴ che la Corte dei conti eserciti, anche in corso di esercizio, un controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche⁶⁵ (oltre che sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria). Tale controllo, di cui la Corte definisce annualmente «i programmi e i criteri di riferimento», è diretto (salvo quanto si dirà per le regioni) a verificare «la legittimità e la regolarità delle gestioni» (che può, come si è già visto, condurre la Corte a «pronunciarsi sulla legittimità di singoli atti delle am-

della legge 20), si è reintrodotto il controllo delle ragionerie ragionali dello stato sui principali provvedimenti relativi al personale, un controllo che nelle nuove condizioni di autonomia delle università può essere classificato soltanto come controllo esterno.

[©] Si veda l'art. 20, DI gs 29/93, come modificato dal DI gs 470, ambedue emanati in base alla delega data dalla legge 421/92.

⁶³ Secondo l'art. 1, c. 2, del DL gs 29/93 sono tali: «tutte le amministrazioni dello stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e amministrazioni dello stato a ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale» (art. 1, c. 2).

⁶⁴ Ancora dall'art. 4, c. 4 e segg., della legge 20/94.

⁶⁵ Dati i nessi tra la discipline dettate dalla legge 20/94 e dal DLgs 29/93 sembra che le «amministrazioni pubbliche» cui si riferisce la prima siano le stesse che considera il secondo.

70

ministrazioni dello stato») nonché «il funzionamento del controlli interni a ciascuna amministrazione». La Corte deve poi accertare, «anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa».

È poi ancora stabilito che, per lo svolgimento delle sue funzioni, la Corte dei conti può richiedere a tutte le amministrazioni pubbliche e agli organi di controllo interno qualsiasi atto e notizia e può effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti.

Va infine ricordato che la Corte riferisce almeno annualmente al parlamento e ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito e che le sue relazioni sono anche inviate alle amministrazioni interessate, alle quali formula in qualsiasi momento le proprie osservazioni, mentre a loro volta le amministrazioni comunicano a essa e agli organi elettivi le misure conseguentemente adottate. D'altro canto la Corte «può richiedere alle amministrazioni pubbliche non territoriali [quindi ad esempio alle università] il riesame di atti non conformi a legge» e dare «avviso all'organo generale di direzione» di eventuali illegittimità rilevate negli atti adottati a seguito del riesame.

Una disciplina particolare vale però per le regioni nei cui confronti (fermo restando che tutte le disposizioni della legge sono definite⁶⁷ «principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione») è stabilito che «il controllo della gestione concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma» (senza peraltro che sia precisato se si intende riferirsi a leggi statali o regionali).

4.1. Dal controllo di legittimità al controllo di gestione: problemi aperti

La normativa in questione, che abbiamo riportato pressoché testualmente per la difficoltà, in molti casi, di un'interpretazione e quindi anche di una semplice parafrasi sicura⁶⁸, abbozza un disegno che può essere sostanzialmente condiviso nelle sue linee ispiratrici, anche se richiede di essere in buona parte chiarito, o forse corretto, e completato in relazione a sue importanti implicazioni.

Si può condividere innanzitutto la linea diretta all'eliminazione ten-

⁶⁶ Si veda l'art. 3, c. 8, della legge 20/94.

⁶⁷ Dall'art. 6 della stessa legge 20/94.

⁶⁸ Per acute analisi e per prime sistemazioni della nuova disciplina si veda M. Carabba, *La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa*, 1994 inedito e A. Brancasi, *Autonomie locali e sistema dei controlli*, in corso di pubblicazione presso *Le Regioni*, 5, 1994.

denzialmente totale dei controlli preventivi di legittimità nel modo in cui sono attualmente disciplinati. A ben vedere infatti essi sono equiparabili a un parere di legittimità vincolante, anche se, singolarmente, successivo all'emanazione dell'atto.

Conseguentemente, da un lato, si risolvono troppo spesso in momenti di cogestione e, dall'altro, non sono in grado di dare alcuna garanzia ai privati né all'amministrazione circa l'effettiva legittimità dell'azione amministrativa, spettando la parola finale su questo aspetto esclusivamente al giudice.

Da ciò peraltro conseguirebbe coerentemente che il mantenimento di questo genere di controllo, anche limitatamente ad alcuni atti, è giustificato dal consapevole intento di conservare in quei casi una sorta di cogestione (opzione che non si può escludere a priori possa avere un senso in relazione a certi tipi di atti e alla particolare natura dell'organo di controllo) oppure dovrebbe essere regolato analogamente a quanto è previsto per i controlli sugli statuti e sui regolamenti di amministrazione, finanza e contabilità delle università⁶⁹ (e analogamente a quanto è stato stabilito in Francia con la legge sui diritti e le libertà dei comuni⁷⁰) cioè prevedendo la rimessione immediata della questione al giudice competente da parte dello stesso organo di controllo che dubiti seriamente della legittimità dell'atto esaminato⁷¹. Del resto non è questo che avviene quando l'illegittimità è di rilievo penalistico?

Onde evitare, peraltro, che l'eliminazione o anche solo la forte riduzione dei controlli preventivi di legittimità possa portare a una minore attenzione dell'amministrazione alla legalità della propria azione (che invece resta fondamentale), parrebbe da espandere o da disciplinare meglio l'obbligo di valutazione preventiva interna della legittimità, anche se non tanto sui singoli atti quanto sui procedimenti nel loro complesso, in modo da ottenere l'effetto di ricevere una più attenta considerazione di tale aspetto da parte di chi decide e di richiamare l'attenzione sia degli interessati sia, eventualmente, del giudice sulla non sicura legittimità della decisione.

⁶⁹ Si veda l'art. 6, c. 10, della legge 168,9 maggio 1989.

⁷⁰ Legge 263,22 luglio 1982.

⁷¹ Mi rendo conto che a una tale soluzione possono opporsi obiezioni teoriche, sulla struttura del processo amministrativo, e pratiche, sui tempi della giustizia amministrativa. Non è questa la sede adatta per soffermarsi sulle prime; quanto alle seconde ci si può limitare a osservare semplicemente che non va dimenticato che anche l'efficiente funzionamento della giustizia amministrativa è una condizione ineludibile per il buon funzionamento dell'amministrazione.

Ugualmente da condividere è lo sviluppo dei controlli sull'economicità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, profili questi ultimi che restavano precedentemente trascurati, malgrado l'enorme estensione dei controlli di legittimità su singoli atti. Pare anche accettabile l'idea (che peraltro è dubbio se possa considerarsi conforme all'attuale disciplina costituzionale dei controlli sulle amministrazioni autonome locali e in particolare su quelle regionali⁷²) che, anche in presenza di autonomie territoriali sviluppate in misura assai maggiore di oggi, si possa pensare a un'agenzia nazionale che abbia il compito di riferire al parlamento e ai consigli regionali sull'esito di verifiche relative al «buon andamento» dell'amministrazione, giacché quest'ultimo, non meno della legalità, può essere considerato un obiettivo-valore nazionale⁷³.

Ma molto resta ancora da chiarire sul significato delle norme, certo non perspicue, fin qui emanate e comunque sulle implicazioni di questa prospettiva.

Trascurando per il momento la preoccupante previsione di un controllo successivo di gestione finalizzato contestualmente a una verifica della «legittimità» e della «regolarità», su cui si tornerà più avanti, e senza occuparsi di altri problemi pur centrali per l'argomento (come, ad esempio, quello dell'individuazione degli «obiettivi stabiliti dalla legge» ai quali va verificata la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa»⁷⁴), pare opportuno innanzitutto soffermarsi sui caratteri gene-

⁷² Si vedano i ricorsi contro la legge 20/94 presentati alla Corte costituzionale dalle regioni Veneto, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta.

⁷³ Sia consentito rinviare al nostro «Il problema dell'amministrazione nelle attuali prospettive di riforme costituzionali dei rapporti stato-regioni» in Regione e governo locale, 4, 1994, p. 536 e segg.

⁷⁴ Per cogliere a pieno la problematica relativa a questo punto è particolarmente utile Io scritto di B. Dente, «Il controllo dei risultati dell'azione amministrativa: il contributo delle analisi delle politiche pubbliche» in PCM-DFP, Il nuovo sistema di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni, 1993, pp. 75-83. Nella deliberazione citata più oltre nel testo, al fine di individuare gli «obiettivi stabiliti dalla legge» la Corte ritiene essenziale acquisire innanzitutto gli atti con i quali il ministro fissa o indica gli obiettivi e i programmi da attuare e i decreti con i quali assegna quote-parte del bilancio per l'esercizio degli autonomi poten di spesa del dirigente, decreti che debbono indicare le leggi che costituiscono la fonte normativa degli oggetti di spesa di ciascun capitolo. Di particolare rilevanza sono sembrati alla corte, per individuare gli obiettivi dell'azione amministrativa, proprio i capitoli di spesa il cui oggetto è individuato in relazione alle finalità o agli obiettivi da raggiungere (cioè i cosiddetti capitoli a contenuto «finalistico»). Altrettanto rilevanti sono sembrati i conti delle gestioni che «consistono in elaborati riassuntivi e rappresentativi di insiemi di attività intese in senso unitario», come i rendiconti di gestioni fuori bilancio o i consuntivi di organismi istituzionali e autorità indipendenti dotati di autonomia finanziaria e contabile. In questi casi infatti la corte ravvisa esistenti tutti gli elementi che costituiscono il paradigma per il controllo successivo di gestione: «un insieme di obiettivi e di fini, articolati spesso in specifici programmi di attività o in azioni di spesa predeterminate, un certo ammontare di risorse finalizzate agli obiettivi e ai fini predetti e un complesso di strutture organizzative e di responsabilità gestionali».

rali del controllo di «regolarità», anche tenendo conto degli orientamenti espressi dalla stessa Corte dei conti nella recentissima deliberazione presa per definire i programmi e i criteri di riferimento del controllo successivo sulla gestione per il secondo semestre del 1994 e per l'esercizio 1995⁷⁵.

Si può dunque premettere, con la Corte, che «in buona sostanza, la nozione di regolarità viene a esprimere il contenuto di quelle formule verificatorie che fanno riferimento, ai fini del controllo, ai parametri dell'efficacia, dell'efficienza, dell'economicità e, in una sola parola, della sana gestione della cosa pubblica». Infatti la regolarità della spesa era stata già definita, dalla giurisprudenza contabile, «come adeguatezza in senso sostanziale agli interessi dell'ente e come giustificabilità dell'erogazione secondo i principi della razionalità e dell'economicità, a loro volta espressione del principio fondamentale del buon andamento dell'azione amministrativa».

Si può poi convenire con la considerazione che efficienza, economicità, efficacia, buon andamento, imparzialità e trasparenza costituiscano il contenuto di «parametri di primo grado» risultanti da leggi come la 241/90 che «deve essere poi tradotto, nella concreta attività di controllo, in parametri e criteri di "secondo grado" derivati dalla comune esperienza, da regole tecniche o da discipline non necessariamente giuridiche». Inoltre è ancora opinione della Corte, a proposito del metodo e delle tecniche da applicare, che sia necessaria l'adozione di modelli differenziati in ragione dei contenuti e delle caratteristiche delle diverse gestioni, ritenendosi necessario un ragionevole arco di tempo per costruire un più preciso schema generale di criteri e metodi, sulla base dell'esperienza. Dunque, «il controllo dei risultati della gestione, in termini di efficienza/economicità e di efficacia, implica, in primo luogo, la costruzione di modelli di rilevazione e di programmi di indagine volti a stimolare il processo di determinazione, da parte dell'amministrazione e degli organi di controllo interno, di parametri di riferimento e di indicatori di risultato». In definitiva, i criteri del controllo non possono essere stabiliti in astratto, dato che i parametri hanno caratteri essenzialmente empirici, così che potranno formarsi per gradi mediante l'ausilio dei criteri che si consolideranno attraverso l'esercizio del controllo interno. Solo in prosieguo di tempo si potrà arrivare a costruire un «manuale del controllo».

Dunque, in coerenza con quanto ordinariamente affermato dagli studiosi della materia, la Corte ritiene che il controllo di funzionalità non

⁷⁵ Corte dei conti, Sezione controllo, Deliberazione 122/94 del 27 settembre-11 ottobre 1994.

possa basarsi su parametri precostituiti dei quali essa stessa si ponga come interprete ufficiale, ma piuttosto vada fondato su criteri empirici e differenziati che non possono non essere individuati in collaborazione con l'amministrazione controllata. Impostazione, questa, senz'altro condivisibile e che ha almeno due corollari: il primo, che il controllore, pur nella necessaria posizione di indipendenza, deve essere tuttavia in rapporto di stretta vicinanza con l'amministrazione controllata e, il secondo, che (o, se si vuole, anche perché) l'attività di controllo deve poter essere apprezzata dall'amministrazione come svolta nel suo interesse e non con finalità persecutoriem.

Alla luce di quanto sopra è dunque condivisibile che il DLgs 29 abbia affidato il controllo di «buon andamento» a organismi interni alle amministrazioni pubbliche (anche se non viene spiegato il senso dell'alternativa tra «servizi di controllo interno» e «nuclei di valutazione», per capire la quale non si può che risalire agli studi preparatori"). Non sarebbe invece affatto comprensibile l'affidamento proprio della medesima funzione anche alla Corte dei conti, sia perché si avrebbe in tal caso una duplicazione che si risolverebbe necessariamente essa stessa in ostacolo al buon andamento dell'amministrazione, sia perché la Corte, per la sua lontananza dalle amministrazioni attive, non pare l'organo adatto allo svolgimento di tale funzione. A un organo esterno con competenza nazionale, invece, può ed è opportuno che sia affidata una doppia funzione: la prima, di raccolta e di raffronto delle risultanze dei controlli interni, onde poter offrire agli organi elettivi un quadro comparativo del «buon andamento» di tutte le amministrazioni pubbliche nazionali; la seconda di controllo del «buon andamento» proprio dell'attività affidata agli organi di controllo interno (cioè di svolgimento di una funzione di collaborazione e di sostegno nei loro confronti, particolarmente preziosa perché proveniente da un organo in grado di conoscere tutte le diverse esperienze di controllo interno).

Ora è vero che, invece, la legge 20 a prima vista sembra attribuire anche alla Corte dei conti direttamente il controllo sulla gestione delle amministrazioni. È vero anche, però, che di fronte alla confusa formulazione della legge se ne potrebbe tentare un'interpretazione più ragionevole: il problema più urgente a questo proposito non sembra in verità quello di possedere la descrizione in una legge di un sistema di con-

⁷⁶ Si veda E. Buglione e G. France, «Controlli interni ed esterni sulla funzionalità della pubblica amministrazione: obiettivi contenuti e forme di utilizzazione» in PCM-DFP, La riforma cit., vol. III, p. 82, che considerano tecnicamente inopportuno attribuire un fine repressivo al controllo di funzionalità.

⁷⁷ Si veda Di Filippo, Meoli e Pallotta, «I servizi di controllo interno: profili funzionali e organizzativi. I rapporti con i nuclei di valutazione» in PCM-DFP, *La riforma* cit., vol. III, p. 74.

trolli teoricamente accettabile, ma piuttosto di realizzare le condizioni perché un tale sistema possa realmente operare (cominciando con il mettere concretamente in funzione gli organi di controllo interno⁷⁸) così che quanto scritto in atti normativi possa realmente trasformarsi da descrizione in prescrizione.

Sul sistema descritto dalla legge 20 pare opportuna comunque ancora qualche considerazione, del resto già preannunciata, a proposito della previsione che il controllo successivo di gestione sia diretto contestualmente a verificare la «legittimità» della gestione alla pari della «regolarità».

La prima riflessione concerne l'attribuzione allo stesso organo di due tipi di controllo che richiedono approcci diversi. Se, come si è visto, per effettuare il controllo di «regolarità», il controllore deve saper operare essenzialmente con metodo induttivo, è invece tradizionale, per quello di legittimità, un modo di ragionare prevalentemente deduttivo. Ora, non si vuol certo dire che una correzione del secondo approccio che lo avvicinasse un poco al primo non sarebbe auspicabile, ma non si può neppure negare che, almeno fino a quando non sarà cambiata la formazione di base dei controllori, il rischio più serio (particolarmente grave nel momento in cui si stanno muovendo i primi passi) che deriverebbe dalla contestualità dei due compiti, possa essere la tendenza a svolgere il controllo di «regolarità» con «mentalità giuridica», tendenza che andrebbe invece decisamente contrastata.

Lascia poi comunque perplessi il fatto che, nell'indicare la verifica della legittimità come obiettivo primario anche del controllo sulla gestione, sembra quasi essersi voluta recuperare in sede di controllo successivo quella verifica a tappeto della legittimità che veniva svolta in sede di controllo preventivo. In verità, al di là di ogni altra considerazione, un tale recupero è evidentemente impossibile, giacché mentre in via preventiva si può applicare al divieto di compiere atti illegittimi una sanzione perfetta, giacché capace di impedire addirittura che la pretesa violazione abbia un qualsiasi effetto, le conseguenze utili di un monitoraggio a tappeto a posteriori della illegittimità sono invece dubbie. La legge 20 infatti prescrive in generale solo che l'eventuale illegittimità sia pronunciata, senza

Nervizi per il controllo interno risultano per il momento previsti soltanto dal DPCM 10 marzo 1994 di riorganizzazione del Segretariato generale della presidenza del consiglio (suppl. ordin. 65 alla G.U. 95 del 26 aprile 1994) e dal DM 605, 21 settembre 1994, istitutivo del servizio di controllo interno del Ministero degli affari esteri. Va peraltro ricordato che il Regolamento di riordinamento del Ministero della sanità (DPR 146, 2 febbraio 1994) non contiene la disciplina del Servizio di controllo interno perché l'art. 8 che lo disciplinava risulta non aver superato il controllo di legittimità della Corte dei conti.

nulla dire circa le conseguenze di una tale pronuncia. Soltanto per le amministrazioni pubbliche non territoriali è previsto un eventuale invito al riesame, dal quale comunque ben difficilmente potrà conseguire una revoca dell'atto, almeno tutte le volte che vi siano soggetti controinteressati. In definitiva la rilevata illegittimità a posteriori può servire soltanto quale presupposto per l'eventuale irrogazione di sanzioni personali. Ma, se allo stesso organo cui si attribuisce un compito che dovrebbe essere collaborativo e di supporto per l'amministrazione attiva si attribuisce contestualmente un altro compito che può essere sentito come squisitamente inquisitorio nei confronti di chi amministra, vengono necessariamente a mancare quei presupposti di reciproca fiducia che sembrano essenziali per un proficuo svolgimento del controllo di gestione. È appena il caso di aggiungere poi che la spinta a un atteggiamento sterilmente difensivo da parte delle amministrazioni non può non essere accentuata dalla circostanza che nella stessa Corte dei conti si concentrano (fatto che non ha riscontro in altri ordinamenti comparabili con il nostro) anche le funzioni dell'esercizio, per l'appunto tecnicamente inquisitorio, dell'azione nonché del giudizio su quella «responsabilità amministrativa» il cui scopo sanzionatorio sembra prevalere sulla finalità risarcitoria⁷⁹.

A me pare invece, lo ripeto, che alla prevenzione delle illegittimità (obiettivo che non va affatto sottovalutato) sarebbe assai più funzionale un'attività ben organizzata, anche quanto all'indipendenza di chi sia chiamato a svolgerla, di controllo-consulenza da svolgere nel corso dei procedimenti di formazione delle decisioni, i cui esiti del resto ben potrebbero costituire anche il presupposto per eventuali sanzioni di qualsiasi genere, se meritate.

5. In prospettiva: la questione delle fonti

Due considerazioni generali, guardando al futuro, per concludere. La prima riprende un cenno già fatto più indietro a proposito della questione delle fonti cui si è fatto ricorso per alcune delle riforme analizzate.

Non è il caso in questa sede di dedicarsi a nuovi esercizi ermeneutici sull'art. 97 della Costituzione e sulla portata della riserva di legge che vi è prevista" né quindi di domandarsi se, in qualche caso, pur compren-

⁷⁹ Si veda da ultimo, sulla «responsabilità aminístrativa», A. Corpaci, «L'esperienza italiana» in D. Sorace (a cura di), *La responsabilità pubblica nell'esperienza giuridica europea*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 485 e segg.

⁸⁰ Su cui si veda, da ultimo, P. Caretti, «Art. 97,10 comma, parte I» in P. Caretti, C. Pinelli,

dendo le esigenze contingenti che hanno portato alla scelta di determinati tipi normativi al fine preminente della necessaria ampia «delegificazione», non potrebbe dubitarsi della costituzionalità dell'uso dei tipi di atti normativi utilizzati. Può essere utile, piuttosto, porsi nella prospettiva di un'eventuale riscrittura della disciplina costituzionale della materia considerando in via esemplificativa alcune ipotesi di interventi sui procedimenti operate con i regolamenti di semplificazione.

Pare allora, in primo luogo, che il regolamento governativo (senza riferirsi a un regolamento delegato e ai possibili limiti di tale delega) sarebbe inidoneo per difetto a disciplinare rapporti procedimentali stato- regioni e stato-enti locali, soprattutto in un quadro di regionalismo-federalismo. Quale sia la fonte più adatta potrà essere però stabilito solo nel quadro di un ripensamento complessivo e di tali rapporti e del sistema delle fonti (sul quale, ad esempio, la variabile della presenza o meno di una «camera delle regioni» ha un evidente rilievo).

In secondo luogo, il regolamento governativo pare inidoneo per difetto pure riguardo a riforme, sia delle competenze ministeriali, sia delle partecipazioni alle decisioni di organi diversi da quello competente a prendere il provvedimento finale, sia della composizione o dell'esistenza stessa di collegi rappresentativi di interessi diversi. Si può senz'altro riconoscere che la responsabilità finale dei procedimenti amministrativi, con particolare riguardo a quelle esigenze dei cittadini che, come si è visto, hanno ispirato le riforme procedimentali esaminate più indietro, debba spettare, per l'amministrazione statale, al governo. Il fatto è però che competenze, finali o partecipative, composizioni di organi collegiali" e simili pur incidendo sicuramente sulla semplicità e rapidità dei procedimenti non possono, ovviamente, essere considerati (viste, da un lato, le scelte politiche — nel senso di scelte tra gli interessi da privilegiare o da sacrificare — che vi stanno dietro e, dall'altro, le valenze garantistiche che hanno alcune delle relative determinazioni) esclusivamente sotto questi profili, per cui non è sufficiente riconoscere la responsabilità di cui sopra al governo per attribuirgli in toto la competenza a dettare norme su tutti questi aspetti. Il difetto dell'attuale situazione sta piuttosto nel fatto che, mentre nelle sedi in cui si conformano i procedimenti amministrativi influiscono gli interessi più vari, le esigenze dei cittadini relative ai tempi e ai modi dello svolgimento dei procedimenti non sono in alcun modo evi-

U. Pototschnig, G. Long e G. Borrh, La Pubblica Amministrazione, Commentario della Costituzione fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna, 1994, p. 1 e segg.

⁸¹ Per ricordare, ad esempio, quali e quante valenze possa avere la collegialità nell'amministrazione, si veda M. Cammelli, L'amministrazione per collegi, Bologna, 1980.

denziate. Quel che è necessario è, dunque, dare specifico rilievo a tali esigenze ogni qualvolta e in ogni sede in cui si disciplinino fenomeni organizzativo-procedimentali. Ne potrà conseguire la necessità, più che di spostare le competenze in materia, di conformare i procedimenti normativi rilevanti in modo adeguato. Del resto la nostra stessa esperienza attuale, al di fuori se non in contrasto con il sistema costituzionale delle fonti, oltre che un sistema delle fonti come quello comunitario, sembrano dimostrare che, in una società in cui acquistano identità sempre più numerosi e diversificati interessi, la semplicità di questo sistema è sempre più utopica e che ci si deve piuttosto orientare verso aggregati più o meno sistematici di fonti che si distinguano tra di loro non solo o non tanto per la provenienza di ciascuna da un apparato diverso ma anche e soprattutto per il vario combinarsi della presenza di diversi apparati nel relativo procedimento di formazione. Può darsi cioè che, anche per ottenere il risultato di una disciplina dei procedimenti amministrativi che non dimentichi le esigenze di celerità e snellezza, non si possa, paradossalmente, fare a meno della complicazione del sistema delle fonti e dei procedimenti normativi.

In terzo luogo si può notare che, all'opposto, il regolamento governativo pare inadeguato per eccesso a disciplinare sequenze procedimentali puramente interne, con la fissazione dei relativi termini endoprocedimen-

tali, o a prevedere l'uso di particolari tecnologie.

L'accordo fra strutture burocratiche, in attuazione e in conformità dei principi di economicità, efficienza ed efficacia oltre che di leale collaborazione, parrebbe in verità, in questo caso lo strumento istituzionale più adeguato. Dovrebbe trattarsi di un accordo con la partecipazione necessaria di certe strutture specializzate (come, ad esempio, l'Autorità per l'informatica) e naturalmente, poi, una qualche struttura a competenza orizzontale dovrebbe essere chiamata a parteciparvi proprio al fine di garantire l'adeguatezza delle scelte concordate rispetto alle esigenze dei cittadini-clienti. La candidatura più ovvia per un ruolo del genere parrebbe evidentemente quella del Dipartimento della funzione pubblica, la cui fisionomia sarebbe del resto auspicabile venisse via via sempre più univocamente concretandosi e precisandosi come quella del portatore intraistituzionale di questo tipo di interessi e quindi punto di riferimento delle loro organizzazioni sociali.

5.1. Il disegno strategico della riforma e la sua applicazione

Infine si impone un'ultima considerazione, prendendo spunto dalla strategia riformatrice che emerge dall'insieme dei provvedimenti, deliberati o anche solo progettati, dell'ultimo periodo.

Sembra chiaro che, attraverso i diversi interventi, anche a costo che questi fossero talvolta incompleti e non privi di imperfezioni e contraddizioni, si sia inteso proporre un disegno tendenzialmente completo⁸² e complessivamente coerente dell'insieme delle azioni riformatrici necessarie e possibili per conseguire un riassetto organizzativo dell'amministrazione statale tale da renderla capace di funzionare, se non come le sarà richiesto nel futuro, almeno secondo le esigenze del presente.

Poter disporre di un tale disegno è cosa evidentemente positiva.

Tuttavia questo risultato è stato ottenuto — e, data la brevità del tempo disponibile, non poteva essere altrimenti — con un metodo che è stato definito illuministico⁸³ e talvolta giacobino⁸⁴. In altri termini, il disegno riformatore è stato pensato e deciso al di fuori dell'amministrazione operativa, cioè è stato imposto dalla «politica» all'«amministrazione», anche se in presenza del fortunato paradosso per cui contingentemente la «politica» disponeva di un enorme patrimonio di conoscenze tecniche e di idee operative sull'amministrazione, forse addirittura di livello quantitativamente e qualitativamente maggiore di quello posseduto da quest'ultima.

Anche se, nelle circostanze date, forse solo in tal modo si sarebbe potuto rendere comprensibile almeno a una parte dell'opinione pubblica l'utilità delle riforme volute ottenendo l'appoggio dei media, l'inevitabile conseguenza dell'adozione di questo metodo è stata tuttavia che il senso e i valori dell'insieme delle riforme deliberate o progettate è ben difficile che siano stati del tutto compresi e comunque accettati da coloro a cui spetta inverarli, cioè dal personale dell'amministrazione a cominciare dai dirigenti.

Da tutto ciò discende allora un coronario. Oggi la volontà politica riformatrice dovrebbe essere diretta con molta risolutezza essenzialmente verso l'obiettivo di far divenire il progetto di riforme disegnato, naturalmente con i necessari completamenti e aggiustamenti, cultura e impegno dei «professionisti»⁸⁵ dell'amministrazione. Si tratta cioè di svolgere ora un lavoro più lento, faticoso e oscuro: con il quale però si può sperare di ave-

⁸² Non si dimentichi che si è arrivati fino all'elaborazione di regole linguistiche per le comunicazioni burocratiche ai cittadini: si veda PCM-DFP, *Codice di stile delle comunicazioni scritte a uso delle amministrazioni pubbliche. Proposta e materiali di studio,* Roma, 1993.

⁸³ Si veda A. Travi, op. cit.

⁸⁴ Ad esempio, da B. Dente nel suo saggio nel presente volume.

^{85 «}In un luogo di produzione in cui i dipendenti comprendono chiaramente gli scopi dell'azienda, il proprio ruolo e gli obiettivi che devono raggiungere per realizzarli, ciascuno è un professionista»: si veda «Creating a Government That Works Better & Costs Less» (Vice President Al Gore, Report of the National Performance Revi en, 1993), p. 85.

re a medio termine anche in Italia un'amministrazione moderna; senza il quale, invece, si corre il serio rischio che di tutte le importanti cose che sono state fatte restino poche tracce concrete, restando relegato il più nella storia delle idee.

Dopo aver reso consapevoli i cittadini (almeno quelli più attenti) del loro interesse non solo, genericamente, a un'amministrazione funzionante ma, più concretamente, a determinati modi di funzionamento dell'amministrazione, bisogna ora riuscire a mobilitare il personale pubblico. Anche nel caso italiano l'obiettivo «Putting Customers First», richiede per prima cosa «Create a clear sense of mission»⁸⁶.

⁸⁶ Come è indicato nella *card* di ogni «Reinventing Government Team Member» impegnato nella riforma dell'amministrazione statunitense in attuazione del programma «Creating a Government That Works Better & Costs Less» cit.

Il personale pubblico fra continuità e sviluppo Giovanni Costa

1. Premessa

La stagione legislativa apertasi con la legge 142/90 sull'autonomia degli enti locali e la legge 241/90 sul procedimento amministrativo e proseguita con la legge delega 421/92 sulla cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego (Albanesi et al., 1993) e con i capitoli riservati al pubblico impiego delle ultime leggi finanziarie, il deciso impulso dato alle attività del Dipartimento della funzione pubblica dal governo Amato e dai ministri Cassese e Urbani hanno posto la questione amministrativa, e in particolare la questione del personale, in una posizione centrale. Si sono create veramente le condizioni per affrontare il problema di un radicale cambiamento nel pubblico impiego? La risposta non è semplice. Elementi di reale innovazione si mescolano a elementi di conservazione, mentre l'inerzia del sistema manifesta tutti i suoi effetti. Tuttavia si sono aperti spazi per un processo di cambiamento che possono essere utilizzati. L'azione riformatrice è stata tradizionalmente concepita in termini di leggi e regolamenti.

A fronte delle sue insufficienze si è reagito intensificando l'azione legislativa e regolatrice, senza aver precedentemente analizzato le ragioni degli insuccessi che non stanno nelle leggi e nelle circolari in quanto tali bensì nelle incoerenze dell'azione riformatrice in termini di strumenti mobilitati. Ciò innesca un circolo vizioso ben noto agli studiosi di organizzazione che ne hanno descritto i meccanismi perversi (Crozier, 1979; Gouldner, 1970; Selznick, 1974). Un modo per rompere questo circolo vizioso è quello di mettere mano al cambiamento dei sistemi operativi (Airoldi, 1980; Costa e De Martino, 1985). Infatti i cambiamenti istituzionali non sembrano adeguatamente sorretti da cambiamenti gestionali. Forse è per questa ragione che in Italia siamo sempre alla riforma della riforma. Una volta approvata una riforma, invece di cominciare a lavorare sui meccanismi operativi, si comincia subito a discutere della riforma della riforma. Questo è accaduto anche con il DLgs 29

(pur riconoscendo che indubbiamente aveva limiti intrinseci). I meccanismi operativi necessitano di varie professionalità: quella di tipo giuridicoistituzionale è scontata. Il vero problema che oggi deve essere affrontato è la professionalità di tipo gestionale che non può essere messa in contrapposizione a quella di tipo giuridico-istituzionale, ma, proprio per quanto detto, deve essere integrata e resa coerente con la prima. Nel presente saggio, anche per le specifiche competenze di chi scrive, sarà sviluppata un'analisi di tipo gestionale, un punto di vista tradizionalmente trascurato o assunto in una prospettiva irrealistica (Rogers, 1979).

2. Dalla gestione del personale allo sviluppo delle risorse umane

Le innovazioni in esame costituiscono indubbiamente il maggiore sforzo di riforma nel campo del pubblico impiego dell'epoca repubblicana. A esse seguono iniziative, parziali ma forse ancora più pregnanti, come i tentativi di operare attraverso budget (ad esempio le università) e di modificare i ruoli e i contenuti del contratto collettivo (si vedano le direttive Cassese e Urbani all'Aran e gli accordi contrattuali del 1994 e del 1995). Questi strumenti introducono alcune «discontinuità» nel sistema. Affinché tali discontinuità possano essere gestite e trasformate in reali cambiamenti si dovranno trovare i meccanismi operativi di gestione del personale in grado di supportarle. Il settore del personale è cruciale per testare la vera portata innovativa. Qui la diversità si traduce in tre approcci.

2.1. Amministrazione del personale: il personale come vincolo

Il primo approccio, ampiamente praticato nel settore pubblico, è quello dell'«amministrazione del personale» (Costa, 1990). Si caratterizza per una concezione di tipo contabile-amministrativo, volta ad amministrare il rapporto di lavoro. La funzione del personale ha scarse relazioni con il vertice politico e con la linea operativa, ai quali evidenzia i vincoli amministrativi e dai quali si limita a ricevere le informazioni necessarie per tradurre le loro scelte gestionali in ordine al personale in atti e rilevazioni conformi alle norme legislative e contrattuali e alle procedure amministrative. La politica del personale è di fatto (non) definita dal vertice strategico e dalle linee operative, senza supporti specialistici, con strumenti non professionali e mission non esplicitate e, spesso, non esplicitabili L'amministrazione del personale finisce con l'essere l'unica dimensione del rapporto con la risorsa umana. Il personale è alla fine considerato come un vincolo, così che gli interventi di riforma si risolvono con un aumento dei vincoli.

2.2. Gestione del personale: il personale come costo

Un secondo approccio può essere definito di «gestione del personale» (Costa, 1990). La funzione del personale definisce politiche specifiche e offre al vertice e alla linea operativa i supporti tecnici per implementare le loro scelte strategiche e gestionali in termini di personale. La focalizzazione riguarda gli aspetti direzionali e gestionali del personale. Va evidenziato che tale focalizzazione non si contrappone a quella, tipica della precedente configurazione, sugli aspetti giuridico-amministrativi, che viene invece assorbita da una focalizzazione più ampia. La correttezza giuridicoamministrativa dovrebbe essere comunque assicurata e non costituisce la preoccupazione principale ed esclusiva degli addetti al personale. Le politiche del personale in ogni caso si collocano rispetto alla strategia dell'Amministrazione in una posizione residuale e adattiva. La professionalità degli addetti è normalmente generica per quanto riguarda gli aspetti giuridico-istituzionali, mentre è elevata sugli aspetti tecnici di direzione del personale con uso di strumentazioni che possono essere anche molto sofisticate e formalizzate. La valutazione della performance della funzione del personale si basa su criteri di efficienza e di efficacia nell'impiego del personale. Questa configurazione comincia ad apparire in qualche amministrazione pubblica che si è posta il problema dell'efficienza e del costo del personale. Il personale non è più considerato come un vincolo, ma viene considerato come un costo da cui dovrebbero derivare determinati risultati.

2.3. Direzione e sviluppo delle risorse umane: il personale come risorsa

La terza configurazione può essere definita «direzione e sviluppo delle risorse umane» (Costa, 1990) ed è basata sull'adozione di un'ottica volta a ricercare organicamente compatibilità e coerenze reciproche fra scelte strategiche e politiche del personale. Le politiche del personale sono in questo caso concepite ed evolvono contestualmente alla strategia dell'organizzazione. L'idea di servizio al cittadino (omologa alla «business idea» nel settore privato) ha in sé l'idea di personale, che a sua volta può giocare un ruolo centrale nell'ulteriore evoluzione della strategia (Normann, 1985). Entrambe si alimentano inoltre di una visione sistemica dei rapporti fra organizzazione, ambiente e attori sociali. La funzione del personale è focalizzata sulle problematiche strategiche, direzionali e operative ed è integrata ai massimi livelli decisionali dell'organizzazione. La funzione del personale partecipa al processo di programmazione non solo ricevendo informazione, ma anche fornendone. Attraverso le politiche del

personale vengono costruiti elementi importanti della strategia. In questa configurazione le politiche del personale si collocano, rispetto alla strategia, in una posizione di anticipazione finalizzata a sviluppare opportunità tanto per l'organizzazione quanto per il personale. Il personale in questo caso è considerato appunto un'opportunità, non soltanto un vincolo e un costo.

Il criterio dominante per la valutare la performance della funzione del personale diventa la capacità di alimentare la strategia, attraverso lo sviluppo di caratteristiche distintive delle risorse umane. Tale configurazione, e quindi la problematica dello sviluppo, non sembrano ancora presenti in misura adeguata nei provvedimenti in esame. Del resto non si fa sviluppo delle risorse umane con decreti o circolari: nel migliore dei casi si pongono le condizioni perché una dirigenza opportunamente responsabilizzata cominci ad avviare iniziative di sviluppo (D'Orta e Meoli, 1994).

3. Accentramento e decentramento

Il superamento dell'approccio «amministrazione del personale» è impedito se permane uno spirito di accentramento che non consente di passare agli altri approcci. I tentativi in questa direzione generano discontinuità «deboli» che hanno difficoltà a trasformarsi in cambiamento irreversibile. Gli interventi non possono che avere la caratteristica di norme di carattere generale e indifferenziato, che non necessariamente attivano le singole amministrazioni e i singoli dirigenti. L'accentramento è per definizione deresponsabilizzante. Il centro rischia di caricarsi di compiti di regolazione e di controllo che sono impraticabili anche a organizzazioni dotate di ben altri strumenti di regolazione e controllo (Dente, 1994).

La teoria e la pratica dell'organizzazione aziendale hanno da tempo affrontato i problemi del rapporto fra centro e periferia nelle organizzazioni altamente complesse attraverso le strutture divisionali, a holding, a gruppo e altre ancora che in vario modo salvaguardano le istanze di coordinamento (centralizzato e strategico) e di decentramento operativo (Mintzberg, 1984; Perrone, 1990). In particolare Mintzberg (1983), a proposito dell'accentramento e del potere, ha affermato che esiste una concentrazione minima di potere al di sotto della quale non si governa la complessità delle relazioni organizzative (istanza di accentramento), ma ne esiste anche una massima oltre la quale si generano inefficienze, iniquità, perdita di partecipazione e di consenso (istanza di decentramento). Le autonomie dovrebbero muoversi entro questi due limiti, abbassando l'at-

Tabella 1. Impatto sulle politiche del personale.

Incovazioni		Impatto su	
	Amministratione del personale	Gestione del personale	Directione e sviluppo delle risone umane
«Privatizzazione» o epicna contrattualizzazione» del pubblico impiego	Confermata la centralità dell'ammi- nistrazione del personale, pur con nuove regole	«Privatizzazione» o epiens. Confermata la centralità dell'ammi Si comincia a porre il problema del contrattualizzazione» del mistrazione del personale, pur con costo del personale e della sui effi-pubblico impiego nuove regole cienza.	Uncoerenza tra un'ideologia «pri- vatistica» e un implanto garantista e contrattualista rende difficule l'uri- lizzo di strumenti di aviluppo ap- propriati
Relazioni sindacali (direttiva 31/3/94)	Enfatizza il ruolo della contrattazio- ne come fonte notmativa e centraliz- zata. Permane, al di là delle afferma- zioni di principio sulla modernizza- zione, una filosofia consociativa di amministrazione del personale	Non viene delimitato il campo di materie gestionali non negoziabili. Contraddizione con altre norme che responsabilizzano la dirigenza sui risultati, mentre le leve vengono affidate ad altri	Gli spazi per lo sviluppo appaiono ancora limitati
Valutazione del personale (direttiva 31/3/94)	Valutazione del personale Viene affermato il principio della va- (direttiva 31/3/94) lutazione del personale in termini prevalentemente amministrativi e ne- goziali	Positiva le definizione del ruolo del La valutazione come strumenti, che dirigente nella valutazione. Tuttavia sviluppo richiede altri strumenti, che l'ambito (relazioni sindacali) in cui le singole amerinistrazioni potrebbe-viene definito impedisce l'affetma- ro comunque cominciare a sperizione di una materia direzionale mentare non negoziabile	La valutazione come strumento di sviluppo richiede altri strumenti, che le singole armenistrazioni potrebbe- ro comunque cominciare a speri- mentare
Inario di lavono e di servizio	Si fanno valide petizioni di princi- pio, senza tuttavia mobilitare stru- menti giuridici forti per edininare un'anomalia stulla strada dell'equi- parazione con il privato	Orario di lavoro e di servizio. Si fanno valide petizioni di princi. Non si aprono spazi sostanziali di pio, senza tuttavia mobilitare attu- recupero di efficienza e di efficacia menti giundici forti per climinare nella gestione degli orati un'anomalia sulla strada dell'equi- parazione con il privato	Andrebbero mobilitati incentivi per motivare le armainistrazioni e i sin- goli dipendeni a sperimentare nuo- vi moduli di orazio di servizio e di favoro

	ĺ
	ļ
	I
260	١
Impan	l
	١
	I
	İ
	i
2	I
MOOVED	
	ı

Direnone e sviluppo delle risone umane	Non vengono introdotti reali incen- tivi a wiluppare criteri di selezione più efficaci e una vera e propria stra- tegia di selezione. Ma non ci sono so- stanziali impedimenti a che le singo- le amministrazioni introductano in- novazioni in questo cempo, se si
Gestione del personale	La potenziale nazionalizzazione dei criteri di selezione e affidata alle commissioni, senza una sostanziale responsabilizzazione sui risultari. Imparzialità e trasparenza (condi- cione necessaria) non essuriscono l'interesse pubblico
Amministrazione del personale	Nuova disciplina dei con. Modifica della composizione delle consiliazioni, con esclusione di politici e sindacalisti. Viene mantenuta la la centralità dell'aspetto procedurale
	Nuova disciplina del con- corsi

Viene confermata una visione centralistica della formazione Formazione (direttiva DFP 51/93)

Procedura formalizzata e centralizzata (in seguito attenuata per comuni non deficitari) Carichi di lavoro e dotazioni organiche

e delle procedure

Fortamenti economici ae- Approccio algoritmico (formula 15-5) aprono le condizioni per iniziare cessori collegati alla pro- per cento) Vengono riproposte notine già tentate, senza una preventiva analisi del oro mancato funzionamento cessori collegati alla pro-Mobilità

duttività

ponfisti

goziazione valuta le ricadute con-

trattuali e la loro generalizzabilità

novazioni in questo campo, se si casione per una gestione dinamica e La mobilità in termini di sviluppo Possono essere avviate iniziative au-Potrebbe comunque costituire un'ocnon viene adeguatamente supporstrazioni fanno le loro proposte per di sviluppo e successivamente la neutilizzare tale strumento in termini Non sarebbe impossibile capovolgere il rapporto: le singole amminiprogrammata degli organici escludono i concorsi unici tonome Legami labili con le altre politiche del personale Mancanza di reali incentrii alla mo-Non viene incentivata l'evidenziazione delle eccedenze (infatti nessuno ne rileva) né una contestuale bilità e disinomini a tenere organici riprogettazione dell'organizzazione trato (approceso situazionale)

,	
1	
Codice di comportamento	

lorizzare in termini di sviluppo. I suoi contenuti andrebbero ridefiniti atponente essenziale di nuove politiche È uno strumento importante da vatraverso un processo più partecipativo e dovrebbe essere adeguaramen-Potrebbero inibire la definizione di una strategia di selezione come comte curata la sua comunicazione Risolvono e razionalizzano alcuni Possono migliorare la selezione in aspetti di amministrazione del per- termini di costi e tempestività di copertura delle posizioni sonale

Concorsi unici

ni, senza correggere quelli interni ı incarichi di diritto privato mico. Sperimentazione che va seguita con attenzione e cautela, ma con la fi-Genera incongruenze a livello sistenalità di cambiare le norme generali Dirigenti dall'esterno con e a termine

zione ai dirigenti interni, dando una Si toglie uno strumento di motivaconnotazione positiva a valori esterdel personale e di responsabilizzazione della dirigenza nelle singole ammi-DISTRAZIONI

tuale livello di accentramento senza però arrivare a una frantumazione del sistema.

Anche quando si decentra, come è accaduto con la legge 142/90 che aveva molte ambizioni sulla strada del decentramento in quanto riconosceva autonomia statutaria e consentiva sperimentazioni organizzative nonché nuove forme di rapporto con il personale e con la dirigenza, è necessario non sopravvalutare il momento strutturale e normativo. È ormai acquisito che l'organizzazione di un sistema richiede interventi contestuali e interattivi su almeno tre dimensioni: la cultura, la struttura, i sistemi operativi.

3.1. La cultura

La cultura di un'organizzazione può essere definita come l'insieme dei valori di riferimento che ispirano i comportamenti individuali e collettivi a tutti i livelli decisionali. La cultura diventa lo strumento più potente di governo delle organizzazioni in quanto costituisce un meccanismo di autoregolazione e autocontrollo che funziona con il minimo di energia direzionale (Gagliardi, 1986; Piccardo, 1992). Se è difficile fare ingegneria istituzionale, è ancora più difficile fare ingegneria culturale. Tuttavia alcuni orientamenti culturali dovrebbero essere individuati in sede politica e progressivamente metabolizzati dalle strutture operative. Si possono richiamare alcuni orientamenti culturali pertinenti, con qualche parola chiave:

- cultura del servizio, che implica la collocazione dell'utenza (individuale e collettiva) al centro del sistema organizzativo (Normann, 1985);
 - cultura della qualità (Zethamal et al., 1991);
- cultura del valore prodotto e trasferito all'utenza in contrapposizione alla cultura della funzione svolta. E appena il caso di notare che per utenza non s'intende soltanto l'utenza finale (il cittadino e le sue aggregazioni comunitarie), ma anche l'utenza interna. In quest'ottica è necessario evidenziare una relazione utente-fornitore anche in molti servizi (soprattutto dell'amministrazione centrale, servizi di staff) il cui ruolo è di creare le condizioni operative adeguate per le unità a contatto diretto con l'utenza finale (Borgonovi, 1985; Fiorentini et al., 1987).

Sicuramente si sta creando un clima decisamente favorevole, se non altro in termini di domanda dei cittadini, a un cambiamento in questa direzione. Ma si possono veicolare principi etici attraverso circolari? No, l'iniziativa non può che venire dalle singole amministrazioni e dalla dirigenza.

3.2. La struttura

Si è sopra affermato che non va sopravvalutata l'importanza della struttura, ma ciò non può ovviamente significare che va ignorata. Nella progettazione della struttura (divisione verticale e orizzontale del lavoro, definizione di funzioni e di organi, posizioni di lavoro e così via) andrebbero tenuti presenti questi criteri:

- separazione fra strutture e organico (in altre parole le strutture vanno definite in termini di funzioni indipendentemente dall'organico al fine di consentire la massima flessibilità delle strutture stesse e la loro idoneità a essere continuamente ridefinite in funzione dell'apprendimento interno e dei cambiamenti ambientali)
- deverticalizzazione delle strutture con l'éliminazione di livelli gerarchici inutili (ma, sempre più spesso, dannosi) che vengono talora creati con la sola finalità di consentire fittizie carriere organizzative in luogo di più concrete carriere retributive e professionali;
- sviluppo ogni volta che sia possibile di strutture reticolari con proiezioni esterne e interiorizzazione di elementi ambientali;
- ridimensionamento numerico (e semmai valorizzazione qualitativa) degli staff in quanto essi non producono servizio e valore per l'utente (Normann, 1985);
 - —pluralità di strutture.

3.3. Meccanismi operativi

I meccanismi operativi sono quelli che consentono alla struttura di funzionare. I meccanismi operativi di gestione del personale devono essere coerenti con la struttura. E già stata rilevata l'incongruenza tra l'affermazione del principio dell'autonomia organizzativa e statutaria accordata ad esempio agli enti locali e la definizione in via centralizzata delle parte più rilevante della normativa in ordine al personale (Costa e De Martino, 1985). Se permarrà questa incongruenza non ci sarà mai vero decentramento. Le amministrazioni devono poter esprimere un'autonoma politica del personale nel rispetto di poche regole fondamentali. Alcune indicazioni operative per concretizzare una politica del personale sono emerse dai lavori della Commissione Dente, alla cui relazione finale il lettore può far riferimento (Dente, 1994).

Tabella 2. Impatto su struttura, sissemi operativi e cultura.

Innovazione		lespatto su	
	Servence	Statemi operativi	Cultura
Indirizzi per la modernizza- zione delle pubbliche am- ministrazioni (1993)		Potenzialmente elevato, se resi operativi	Potenzialmente elevato, se resi ope-Potenzialmente elevato, se resi ope-L'elevato impatto potenziale di tale rutivi del care nato al di fuori della strutturi. Tura e delle linee operative
Thesformazione in società per azioni di vari Enti (DI. 386/91)	Dasformazione in società Potenzialmente elevato, pratica- per azioni di vari Enti (DL mente dipende dai comportamenti 386/91) dell'azionista di riferimento	1	Elevato valore simbolico nella direzione della privatizzazione
Risccorpamenti, suelli- Razionalizzazio menti, semplificazioni (L. coordinamento 537/94, finanziaria)	Riaccorpamenti, suelli- Razionalizzazione delle strutture di Il sistema di budget per l'università. Rafforza la cultura del cambiamen- menti, semplificazioni (L. coordinamento individua un meccanismo operati- to. Negativo l'uso della legge finan- 537/94, finanziaria) variva variva variva	Il sistema di budget per l'università individua un meccanismo operati- vo nuovo e di grande portata innovativa	Rafforza la cultura del cambiamen- to. Negativo l'uso della legge finan- ziaria per questo tipo di tematiche
Soppressione ministeri	Snellimento della struttura	Induce l'adozione di nuovi stru- menti di programmazione, coordi- namento e controllo	Induce l'adozione di nuovi stru. Elevato valore simbolico, ma raffor- menti di programmazione, coordi: zamento dell'idea che «sopprime- ramento e controllo re» nella P.A. ha un senso diverso da quello della lingua comune
Autorità indipendenti	Separazione tra direzione e con- Nuove funzioni del controllo trollo	Nuove funzioni del controllo	Qualità del servizio e soddisfazione dell'utenza

Il suo elevato potenziale non è sta- to utilizzato	volo del- Si conferma quanto difficile sia fa- ema ope- re dell'ingegneria culturale iche solu-
Manca di indicazioni di incentivi e Il suo elevato potenziale non è su disincentivi che potrebbero attiva- to utilizzato re sistemi operativi coerenti	zione sul r come sist lle specifi
,	Esalta il ruolo centrale, per le mo- Focalizza l'attena dalità con cui stato conceptto e pro- la comunicazione posto zioni proposte
Сапа dei servizi pubblici	Codice di stile

Separazione tra politica e In linea di principio interrompe una Il meccanismi di raccordo, di coor- Alto valore simbolico. Si potrobbe amministrazione continuità gerarchica e pone il pro- dinamento e di controllo devono sviluppare un management dell'iblema di una struttura direzionale essere costruiti Valore dei risultati Controllo interno e modi. Semplificazione della struttura e Incentiva l'introduzione del con-fica controlli preventivi potenziale riunificazione direzione trollo di gestione e valorizza l'auto-e controllo e controllo di gestione con il controllo di gestione con il controllo interno

autonoma

4. Dotazioni organiche e carichi di lavoro

Un'esemplificazione del rapporto fra accentramento e decentramento è data dal problema dei carichi di lavoro e delle dotazioni organiche. La legge finanziaria 1994, poi ripresa da altri provvedimenti, ha dettato regole uniformi per il corretto dimensionamento degli organici sulla base della determinazione dei carichi di lavoro, della regolamentazione del turnover, della gestione della mobilità e della revisione dei criteri per il collocamento fuori ruolo, i comandi e i distacchi.

Il problema del collegamento dell'organico ai carichi di lavoro nasce da due contrapposte esigenze. Un'esigenza di finanza pubblica (non a caso la normativa è richiamata nelle recenti leggi finanziarie) che tende a mettere sotto controllo la levitazione delle uscite dovuta al costo del personale. Per questa ragione il principio del blocco delle assunzioni e del turnover viene inizialmente attenuato in presenza di una ridefinizione degli organici sulla base appunto della rilevazione dei carichi di lavoro. Il governo si rende finalmente conto che non è in grado di controllare gli organici di tutti gli enti (si pensi alla non felice esperienza del controllo degli organici degli enti locali attraverso la commissione centrale per la finanza locale). Il controllo si sposta al livello metodologico. Resta però l'istanza di collegare nuove assunzioni a vincoli e parametri di bilancio, ponendo un limite alla compensazione del turnover e alla crescita del personale. Questa tendenza appare già più praticabile e andrebbe approfondita e consolidata, al fine di creare una vero cambiamento.

Si apre comunque un'opportunità. È l'occasione per mettere mano a un sistema di programmazione del personale, a un monitoraggio continuo della spesa del personale, della composizione dell'organico, dell'evoluzione delle specifiche professionalità, del progressivo adeguamento delle procedure e dell'organizzazione del lavoro. E l'occasione per porre le basi di una politica del personale che, fatti salvi i vincoli dell'amministrazione del personale, si ponga il problema della sua gestione (costi) e del suo sviluppo (soddisfazione dei bisogni dei cittadini, oltre che dello stesso personale).

La pianta organica è uno strumento inadeguato in quanto tende a irrigidire un insieme di ruoli e funzioni e soprattutto di posti, che male si prestano a seguire le evoluzioni organizzative, tecnologiche e individuali. La conseguenza è la perenne inadeguatezza della pianta organica a riflettere lo stato dell'organizzazione reale, con i noti strascichi di resistenza alla mobilità, di situazioni di sovra- e sotto-inquadramento, di sovrae sotto-utilizzazione del personale, di carenza e di eccedenza di risorse.

In prospettiva bisognerebbe arrivare a un organico (inteso come dotazione di individui con caratteristiche di scolarità, esperienza e professionalità) che viene gestito sulla base delle esigenze delle politiche dell'amministrazione e delle scelte organizzative, con l'unico limite di rispettare l'integrità professionale (intesa in senso dinamico) degli individui. Il governo degli organici è un processo gestionale che richiede poche regole certe e molta flessibilità, che richiede una cura continua da parte dei responsabili diretti. Le legittime e improcastinabili esigenze finanziarie devono esprimersi a livello finanziario. Non possono interferire, con regole astratte definite centralmente, sui processi gestionali, a pena di paralizzare tutto. Intervenire sporadicamente con le leggi finanziarie sui fatti gestionali, proprio nel momento in cui si affermano principi di decentramento e di autonomia, non sembra molto coerente. In conclusione, la decisione sul livello di spesa e sul livello di servizio è una decisione eminentemente politica: essa è omologa al ruolo del mercato nelle organizzazioni orientate al profitto e opera come un vincolo e come uno stimolo all'innovazione, al miglioramento. È a partire da questo vincolo che dovrebbero svilupparsi i processi gestionali.

5. Contrattazione e relazioni sindacali

Le contraddizioni dell'accentramento si colgono anche nella contrattazione, che evidentemente non potrebbe avvenire in assenza di vincoli di bilancio. Questo non è in discussione. Per quanto riguarda la parte normativa, la Funzione pubblica potrebbe avere qualche difficoltà a svolgere un'adeguata azione di controllo su tutti i contratti, che poi verrebbero comunque imposti dal centro, con il paradossale effetto che due parti si accordano affinché altri, ad esempio gli enti locali, paghino. Questo paradosso non sembra risolto con le modifiche alla composizione dell'Aran e la sua maggiore rappresentatività.

La legge quadro sul pubblico impiego non era riuscita a dare una certezza di diritto alle attese dei pubblici dipendenti e tanto meno è riuscita a porre sotto controllo la spesa per il personale. I sindacati sentivano l'esigenza di trovare forme capaci di dare sanzioni immediate ai contratti firmati, senza che altri meccanismi legislativi o giurisprudenziali intaccassero con altri interventi i precari equilibri e le difficili mediazioni interne. Di qui la loro richiesta di «privatizzazione».

In una versione restrittiva iniziale, tale ipotesi si sarebbe tradotta nella sola eliminazione dei controlli amministrativi e nella legittimazione a priori dei soggetti e degli esiti negoziai. Andavano chiaramente posti vin-

coli di spesa (magari senza dichiararli a priori per non creare la situazione assurda in termini di tecnica negoziale di offrire ai sindacati una base sulla quale costruire ulteriori rivendicazioni). Ma già la legge quadro prevedeva rigorosi limiti di spesa che venivano tranquillamente superati nonostante le proteste della Corte dei conti.

La vera discontinuità nell'ottica della privatizzazione sarebbe quella di far assumere al contratto collettivo la stessa funzione del settore privato (dove peraltro sta progressivamente perdendo la sua centralità), vale a dire la definizione delle condizioni (retributive e normative) più generali e minime. Inoltre le amministrazioni interessate dovrebbero avere un ruolo decisivo in questa fase della contrattazione e, con il vincolo del bilancio globale, dovrebbero anche avere l'interesse a non far passare norme e dinamiche retributive in grado (come è accaduto in passato) di destabilizzare la propria organizzazione. Detto in altri termini, l'Aran dovrebbe anch'essa porsi in termini di fornitore di servizi alle amministrazioni dei diversi comparti. In questo caso la Funzione pubblica e il Tesoro non dovrebbero controllare i singoli contratti ma ancora e soltanto le regole del gioco e l'allocazione delle risorse.

Per quanto riguarda le relazioni sindacali può essere superfluo sottolineare che l'esigenza di mantenere livelli adeguati di consenso sociale non può e non deve intaccare la possibilità di reagire alle mutate condizioni strategiche, di introdurre le innovazioni organizzative e operative imposte dal contesto ambientale, di operare ristrutturazioni indispensabili. Esiste, nel campo dei servizi pubblici, uno spazio di innovazione delle relazioni sindacali che implica e supporta l'innovazione strategica. Tale spazio può essere coperto più o meno efficacemente a seconda della capacità delle amministrazioni di far entrare, senza confusione di responsabilità, i sindacati entro la logica dei vincoli e delle opportunità definiti dal contesto istituzionale, tecnologico e, quando presente, concorrenziale.

6. Politiche retributive

Molte speranze di cambiamento sono affidate alle politiche retributive. Gli ultimi contratti e le direttive del ministro della Funzione pubblica vanno nella direzione di proporre modalità di differenziazione retributiva.

Un costante orientamento giurisprudenziale afferma il principio della parità di retribuzione a parità di mansione, ridimensionando il potere di decidere gli aumenti di merito fra i lavoratori assegnati alle medesime mansioni. Tale orientamento si ispira a valori di equità e di non discriminazione tra i lavoratori sui quali sarebbe difficile dissentire. Tuttavia la traduzione pratica di questi valori si scontra con talune difficoltà concettuali e operative. Oltre un secolo di esperienze sulle tecniche retributive non è stato sufficiente per venirne a capo (Costa, 1990). Si retribuisce una posizione di lavoro, una persona o una prestazione e quindi un risultato? Dalla risposta discendono criteri di equità completamente diversi. Se si retribuisce la posizione di lavoro, indipendentemente dalla persona che la ricopre e dal risultato che questa produce, il principio di equità porta a considerare come discriminatorie retribuzioni diverse a parità di posizione.

Se si retribuisce la persona, il principio di equità cambia. Astraendo per un momento dal pericolo, tutt'altro che teorico, di discriminazione su fattori extra-lavorativi, è facile rilevare che le persone non sono uguali e che rappresentano un diverso valore per l'organizzazione. Un lavoratore può essere interessante per l'organizzazione non tanto per quello che fa attualmente ma per quello che sa fare, per le sue conoscenze e per le informazioni e le relazioni di cui è portatore. Remunerarlo per queste sue caratteristiche invece che per la posizione di lavoro significa stimolarlo ad aumentare il suo «saper fare», significa premiarlo per un potenziale che è a disposizione dell'organizzazione.

Se invece si retribuisce il risultato, cioè la prestazione effettivamente erogata, il salario diventa variabile (Magnifichi, 1992). Anche questa differenziazione retributiva contrasta con il principio di parità di compenso a parità di posizione, ma nel contempo riconosce che una stessa posizione può essere coperta con diverso impegno e diversi risultati, variabili nel tempo. Nella gestione della variabilità retributiva si possono adottare gli approcci algoritmico, situazionale e misto.

Approccio algoritmico: si basa sull'uso di formule e procedure standardizzate e ripetitive che possono essere applicate uniformemente senza considerare circostanze specifiche, eccezioni e altri fattori contingenti. Figurativamente si può dire che si tratta di un pilotaggio strumentale (pilota automatico) della variabilità retributiva. Il contesto organizzativo di tale approccio è molto accentrato e formalizzato. L'approccio algoritmico può presentare il vantaggio di ridurre i costi di transazione, sia collettiva sia individuale, a fronte dello svantaggio di una certa rigidità (elevati costi di cambiamento) e di perdita di ruolo della linea gerarchica.

Approccio situazionale: si basa su procedure flessibili e adattive che possono rispondere a mutate circostanze, a improvvisi cambiamenti, a situazioni specifiche, a esigenze di personalizzazione della politica reni-

butiva. Figurativamente si può dire che si tratta di un pilotaggio a vista della variabilità retributiva. Il contesto organizzativo dell'approccio situazionale è molto decentrato, con una forte responsabilità dei livelli periferici sulle decisioni retributive. Con molta probabilità si incorre in rilevanti costi di transazione e, in ogni caso, possono presentarsi difficoltà nel mantenere la coerenza complessiva del sistema retributivo.

Approxio misto: questo approccio tenta di fondere la logica dei due precedenti e di valorizzare i vantaggi di entrambi. Esso può dar luogo a due situazioni. La prima consiste nell'ibridare con elementi situazionali un quadro retributivo algoritmico. Ciò si verifica ad esempio quando, a livello decentrato, il monte salari da destinare alla variabilità retributiva viene definito con un approccio algoritmico mentre la sua distribuzione viene effettuata con un approccio situazionale, dando spazio a differenze settoriali o individuali che coinvolgono la discrezionalità ma anche la responsabilità della linea gerarchica; oppure quando la contrattazione collettiva definisce regole generali di variabilità, con possibilità di adattamento alle contingenze delle specifiche amministrazioni. Un'altra configurazione mista si produce quando l'algoritmo contiene in sé elementi situazionali che possono essere variamente enfatizzati. La seconda situazione consiste nell'ibridare un approccio situazionale con elementi algoritmici. L'esempio più tipico sí ha quando un pacchetto retributivo concordato ad personam contiene un algoritmo per la quantificazione di una parte del bonus.

La risposta alla domanda iniziale è che non è possibile privilegiare una sola delle tre dimensioni. Bisogna affrontare la complessità e remunerare la posizione, la persona e il risultato. Le attenzioni sindacali e giurisprudenziali alla retribuzione hanno prodotto equità e tutela sociale quando hanno regolato i trattamenti minimi, mentre hanno prodotto guasti irreparabili quando hanno toccato i tetti, andando a colpire quella che in fondo è un'esigenza fondamentale del lavoratore: la prospettiva di migliorare la propria situazione attraverso il proprio lavoro. Se si toglie questa prospettiva il lavoro perde di significato, come accade spesso nel pubblico impiego.

I nuovi contratti sembrano aprire spazi, ancorché limitati e sotto certi aspetti contraddittori, in questa direzione. Va ricordato che spazi erano stati creati anche dai precedenti contratti. Ma questi spazi non sono stati usati, a causa delle incertezze politiche, delle ambiguità sindacali e soprattutto dell'incapacità tecnica di legittimare le politiche di differenziazione retributiva con strumentazioni gestionali credibili ed efficaci (Isotta, 1987; Rebora e Meneguzzo, 1989). Questa è l'occasione di mettere mano a tali strumenti, senza attendere ulteriori perfezionamenti dal centro.

7. Le funzioni direzionali

Per assumere responsabilità finanziarie, le singole amministrazioni devono essere messe in grado di riattivare le funzioni direzionali nella gestione del personale, i cui contenuti sono noti e consolidati (Costa, 1992). I contratti e la negoziazione devono lasciare questi spazi alle funzioni direzionali, separando drasticamente le legittime funzioni di tutela sindacale dalle altrettanto legittime funzioni direzionali e dalle ancora più legittime (nonostante i brutti tempi che corrono) funzioni politiche di indirizzo strategico.

È necessario poter contare su una nuova generazione di dirigenti, offrendo ai più giovani opportunamente riselezionati e riprofessionalizzati l'opportunità di coprire posizioni di responsabilità senza aspettare i tempi del ricambio naturale. Questo processo dovrebbe essere accompagnato da un esodo mirato e incentivato. Le norme pensionistiche stanno dando un involontario contributo a questo esodo, che però non sarà molto mirato. In tutti i casi potrebbe, se fosse minimamente pilotato, favorire un ricambio generazionale. Inutile dire che le amministrazioni dovrebbero rapidamente attrezzarsi (l'occasione è quella degli organici) per gestire una programmazione del personale accompagnata da processi di riselezione e di mobilità interna. Si noti che un massiccio ricambio generazionale è stata la condizione, che *ex post* risulta evidente, dei cambiamenti verificatisi nell'industria nell'ultimo quindicennio Si tenga presente che in ogni caso il numero dei dirigenti dovrebbe essere comunque diminuito.

In questa fase di ripensamento del modello organizzativo della pubblica amministrazione e di ridefinizione del quadro di riferimento legislativo in tema di procedimenti amministrativi, responsabilità del dirigente, gestione del personale e valutazione delle prestazioni organizzative, anche il ruolo del dirigente merita un ripensamento e una ridefinizione, soprattutto alla luce dei risultati che gli vengono richiesti (Alberti, 1994). Il conseguimento di prestazioni significative non si fonda infatti solo sulla disponibilità di conoscenze e competenze tecniche, giuridiche o comunque specialistiche. Al contrario, se gli aspetti organizzativi sono ritenuti davvero rilevanti, un'efficace azione direzionale non può che basarsi sul possesso di competenze direzionali adeguate.

Ma quali sono le caratteristiche professionali adeguate? La risposta non può essere trovata in semplicistiche istanze di managerialità di origine privata, anche se questa via va ovviamente esplorata, senza mitizzazioni (Rogers, 1979). La risposta va piuttosto costruita attraverso un'analisi delle competenze dirigenziali di successo (Camuffo, 1993; Ratti, 1989) e una loro proiezione nei ruoli emergenti per effetto delle innovazioni legislative. Oggi sulle funzioni effettivamente svolte dai dirigenti pubblici, sulle competenze che realmente applicano nello svolgimento delle loro mansioni, sul loro sistema di motivazioni si sa veramente poco. Nonostante questo deficit di conoscenze le amministrazioni sono chiamate a prendere rilevanti decisioni in ordine alla selezione, alla formazione, alla attribuzione di incarichi, al controllo dei dirigenti. Queste decisioni aumenteranno la loro crucialità per effetto della separazione tra funzioni politiche e funzioni gestionali.

8. Il ruolo del management pubblico: sfera politica e sfera tecnica

In molti provvedimenti è presente l'ipotesi di inserire manager alla testa delle amministrazioni pubbliche con contratti a tempo determinato di diritto privato. Indubbiamente l'introduzione di nuove competenze non potrebbe che essere utile. Ma a che cosa può valere cambiare le regole per uno o pochi se non cambiano le regole complessive? Non bisogna poi nascondere che non sempre si riesce a gestire una macchina complessa senza competenze specifiche. Non servirà a nulla se non si restituiranno alcune elementari prerogative direzionali ai manager pubblici, se cioè non li si metterà nelle condizioni di usare le normali leve direzionali. Ciò può comportare problemi di rapporto con i vertici politici e con lo stesso personale. Ma non c'è altra strada. È però opportuno chiedersi se l'ipotesi di una meccanica separazione tra ruoli politici e ruoli manageriali vada nella direzione corretta.

La complessità dei ruoli di governo delle organizzazioni, visti soprattutto nella funzione di innovazione e cambiamento, può essere analizzata, rispetto ai dirigenti, isolando tre dimensioni: commitment politico, commitment istituzionale e commitment professionale. Con il termine commitment si intende un impegno duraturo, un'assunzione di responsabilità nei riguardi di principi, pratiche e valori che presiedono ai comportamenti direzionali. Il commitment istituzionale esprime l'impegno assunto verso l'istituzione pubblica, le norme che la regolano, il ruolo che essa assume nella società. Da questo punto di vista, esprime un concetto assai vicino al senso dello stato.

Il commitment professionale esprime l'impegno assunto nei riguardi delle norme implicite ed esplicite, delle competenze tecniche e della deon-

tologia che definiscono i caratteri distintivi di una professione. Secondo una tradizionale concezione della burocrazia, la dimensione istituzionale e quella professionale potrebbero anche coincidere. Ma sempre più spesso entro le burocrazie troviamo professionisti che mantengono una specifica identità in termini professionali — si pensi ai medici, agli ingegneri, agli avvocati e così via (Pennarola, 1992; Piantoni e Salvemini, 1991; Salvemini, 1992).

Il commitment politico esprime l'impegno assunto nei riguardi di una particolare visione della società e di un'aggregazione di potere che la persegue. Come si è visto sopra, il *commitment* politico ha assunto un significato negativo in quanto è stato giudicato, non senza ragione, come causa del processo di occupazione dello stato ad opera dei partiti, attraverso una dirigenza selezionata e manovrata sulla base di logiche appartenenza. Non c'è dubbio che il commitment politico, in assenza di commitment istituzionale e di commitment professionale, produce una degenerazione del ruolo della dirigenza pubblica. Per contro, il commitment politico in presenza degli altri due può, in quanto si trasformi in un'opzione di tipo strategico culturale, far assumere diverse connotazioni al ruolo della dirigenza pubblica, soprattutto nei delicati punti di snodo tra organi elettivi e organi amministrativi. In questa particolare contingenza storica non è facile porre tale questione a causa del forte desiderio di cancellare ogni traccia della degenerazione partitica nella dirigenza pubblica. Tuttavia sembra difficile che la dirigenza possa svolgere il suo ruolo da una posizione asettica.

Tabella 3. Tipologia di ruoli direzionali.

Ruolo direzionale	Commitment istituzionale	Commitment professionale	Commitment politico	
			come opzione strategico-culturale	come opzione partitica
inconsistente	debole	debole	debole	situazionale
tecnocrate	debole	forte	ininfluente	ininfluente
formalista	forte	debole	ininfluente	situazionale
porta borse	nullo	nullo	debole	forte
opportunista	debole	forte	nullo	situazionale
tecno-burocrate (à la Ena)	forte	forte	situazionale	situazionale
poli-burocrate (à la Usl)	ininfluente	debole	ininfluente	forte
globale	forte	forte	forte	ininfluente

9. Emergenza formazione

Priorità assoluta va data al problema della formazione dei dirigenti (Borgonovi, 1995). Il riordino delle attività di formazione dei dirigenti pubblici dovrebbe adottare un criterio di pluralismo, di decentramento e di preminenza della domanda. Le forme di finanziamento dovrebbero rispondere a questi principi e quindi eliminare progressivamente qualsiasi posizione di rendita da parte di erogatori di servizi di formazione. Il Dipartimento per la funzione pubblica (DFP) con le sue strutture o con una struttura ad hoc deve essere messo in grado di sviluppare una politica di formazione e di esercitare un'attività di coordinamento, impulso e sviluppo della funzione dei dirigenti pubblici. I finanziamenti dovrebbero essere progressivamente spostati dall'offerta alla domanda, mettendo a disposizione delle specifiche amministrazioni una capacità di spesa da allocare presso le istituzioni formative che meglio rispondono alle specifiche esigenze, in termini sia di qualità sia di prezzi, un ruolo che deve essere riconosciuto anche ai singoli dirigenti. In tutte le forme di finanziamento e di incentivazione si dovrebbe cercare di condizionare i benefici a una compartecipazione alla spesa (ad esempio finanziamento di importo uguale all'impegno finanziario assunto direttamente dal beneficiario individuale o istituzionale).

Vanno tuttavia incentivate forme di convenzioni tra le amministrazioni e le istituzioni formative al fine di consentire a queste ultime di svolgere una propria programmazione. L'entità dei finanziamenti da mobilitare va rapportata alla spesa retributiva, obbligando (o meglio, incentivando) le amministrazioni a destinare una certa quota del monte salari a formazione (si potrebbe anche prevedere una sorta di contribuzione a un fondo per la formazione dei dirigenti pubblici commisurato appunto ai salari erogati).

Nelle scelte di allocazione del monte formazione così creato le singole amministrazioni dovranno essere libere e questo criterio di libertà dovrebbe essere esteso alle scelte dei singoli dirigenti (esclusi i corsi di reclutamento e pochi altri casi); per questi dovrà essere previsto un sistema di crediti di giornate di formazione da utilizzare secondo un piano di sviluppo individuale. Le singole amministrazioni vanno incoraggiate a sviluppare politiche di formazione come parte integrante delle politiche di gestione delle risorse umane.

Particolari incentivi, commisurati al volume di attività e ad altri parametri di funzionamento, potrebbero essere accordati alle istituzioni formative per la formazione dei docenti, per lo sviluppo di materiale didattico, per la ricerca collegata alle competenze professionali e all'innova-

zione direzionale. Attraverso questi incentivi dovrebbe esprimersi il ruolo regolatore del dipartimento, piuttosto che attraverso forme di «accreditamento» che creerebbero un'eccessiva concentrazione di potere e inizialmente potrebbero penalizzare talune istituzioni. Un grosso sforzo per un programma di formazione di docenti (base di reclutamento la stessa pubblica amministrazione) andrebbe avviato subito, escludendo fin d'ora di avviare alla carriera docente giovani che non hanno esperienze lavorative. L'originalità di questo sforzo dovrebbe consistere nel formare alla docenza persone che hanno esperienza direzionale e che continueranno a svolgere ruoli direzionali.

Incentivi di altro tipo vanno introdotti per stimolare le università a svolgere un ruolo in questo campo. Come regola generale, ogni provvedimento di innovazione nelle politiche pubbliche dovrebbe prevedere il finanziamento e gli incentivi per conseguenti e coerenti attività di formazione. Le istituzioni formative vanno altresì incentivate, sempre in proporzione alla loro attività effettiva, a fornire servizi di career counseling, analisi delle competenze, itinerari formativi anche all'estero.

Il DFP opportunamente assistito da una consulta per la formazione e da periodici rilevamenti sulla formazione da parte di commissioni di esperti dovrebbe:

- definire la mission della funzione formativa;
- favorire il consolidamento, l'innovazione e lo sviluppo di una cultura gestionale congruente con le specificità della pubblica amministrazione e capace di affrontare i cambiamenti imposti al ruolo dei dirigenti pubblici;
- promuovere la diffusione di tale cultura e la sua trasformazione in competenze direzionali stimolando e valorizzando esperienze di formazione di tipo innovativo (anche attraverso un uso appropriato delle nuove tecnologie pedagogiche), capaci di seguire tutto il ciclo di vita professionale e non solo le fasi iniziali di esso;
- stimolare nelle singole amministrazioni e nei dirigenti stessi la capacità di utilizzare la cultura gestionale per governare i processi di cambiamento e mantenere elevato il valore delle proprie competenze e delle proprie esperienze;
- promuovere studi e ricerche per individuare le competenze critiche nei diversi ruoli direzionali e per segnalare con anticipo i cambiamenti di criticità;
- monitorare domanda e offerta di servizi formativi predisponendo un centro di documentazione (banca dati) e raccogliendo tutte le informazioni idonee a individuare, attraverso la creazione di una rete interorga-

nizzativa, le esperienze più significative e a fronteggiare specifici bisogni di formazione;

- promuovere studi, ricerche e, soprattutto, esperienze innovative per individuare percorsi di sviluppo professionale e di formazione emergenti al fine di individuare i bisogni formativi (anche quelli latenti) e di orientare la domanda e l'offerta di formazione e le attività di career counseling o di mobilità;
- creare orientamenti di opinione favorevoli all'incentivazione di investimenti in formazione direzionale, anche attraverso l'apporto dei privati stimolati da idonei supporti legislativi, fiscali e finanziari (a livello nazionale e comunitario) sulla scorta delle esperienze più avanzate di altri paesi europei;
- tenere i contatti con le università e le istituzioni di formazione italiane e straniere al fine di favorire l'accrescimento quantitativo e qualitativo di docenti e ricercatori (ad esempio borse di studio, premi di ricerca e così via) capaci di rispondere alle specifiche esigenze formative delle varie branche della pubblica amministrazione;
- promuovere o gestire direttamente (o attraverso affidamento a istituzioni convenzionate) progetti pilota volti a sperimentare attività innovative nella gestione di processi di formazione di base e di sviluppo, riconversione professionale o preventiva di fenomeni di obsolescenza delle competenze direzionali.

10. Sommario e considerazioni conclusive

Gli interventi legislativi e regolatori che hanno preceduto e accompagnato il DLgs 29/93 si caratterizzano, con una certa continuità pur nelle diverse contingenze parlamentari e governative che si sono succedute, per un impegno innovatore in tema di personale di grande portata e senza precedenti. La quantità e la qualità dei provvedimenti è tale da renderne difficile la misura dell'impatto. In estrema sintesi sembra di poter condudere che:

- 1) sono state poste rilevanti premesse per il passaggio da un approccio di amministrazione del personale a uno di gestione (efficacia ed efficienza), anche se una vera svolta non è ancora avvenuta, in quanto essa non potrà che essere frutto di una forte iniziativa a livello di singole amministrazioni e della stessa dirigenza;
- 2) deve venire ulteriormente consolidata la comprensione della natura processuale e incrementale e non sinottica del cambiamento in tema

di personale, e quindi deve essere potenziata l'attività che segue il momento di normazione. Finora sembra essere stata privilegiata la quantità dei provvedimenti, a scapito della loro qualità (come è evidenziato da una sofferta opera di riscrittura quasi permanente). Indubbiamente è stata così introdotta una serie di incoerenze nel sistema che solo in alcuni punti periferici (bilanci delle università) assumono la caratteristica della discontinuità capace di avviare un processo di cambiamento: quella di individuare altri punti di discontinuità capaci di attivare un processo evolutivo resta la sfida principale che una politica innovativa del pubblico impiego deve cogliere;

- 3) nello sviluppo della cosiddetta privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e di aziendalizzazione dei criteri di gestione è necessario che il livello simbolico non prevalga su quello operativo: è quindi urgente predisporre gli strumenti per gestire le incoerenze che l'ipotesi di privatizzazione introduce a livello sistemico;
- 4) si deve evitare di assumere un'idea piuttosto astratta del ruolo manageriale e delle modalità di perseguimento dell'efficienza: in altri termini sarebbe meglio cominciare a rimuovere le cause che impediscono lo sviluppo di una dirigenza pubblica all'altezza della complessità dei problemi da affrontare, piuttosto che rincorrere improbabili trapianti di dirigenza privata (che non vanno esclusi, ma nemmeno mitizzati);
- 5) il problema della dirigenza, vero punto di volta della gestione del personale, deve essere affrontato nel suo aspetto cruciale, che è quello del potere e dei significati, senza alimentare un equivoco sul ruolo della dirigenza che, se fosse basato su un'astratta separazione tra ruoli politici e ruoli tecnici, lascerebbe alla dirigenza tecnica un carico di responsabilità non assolvibili e alla dirigenza politica una concentrazione di potere non praticabile;
- 6) in tema di privatizzazione andrebbe invece ulteriormente accentuato lo sforzo di sostanziale equiparazione delle condizioni tra impiego pubblico e privato, soprattutto per quanto riguarda orario di lavoro teorico e di fatto, ferie e assenze, pensionamenti e benefici occulti al fine di realizzare la definitiva fuoruscita dalla posizione di rendita di cui godono (o soffrono?) i lavoratori pubblici: questo probabilmente richiede l'impiego di strumenti giuridici forti (in questo caso l'accentramento è giustificato) per troncare una volta per tutte l'amplificazione per via giurisprudenziale degli «errori». L'uso di strumenti giuridici forti sarebbe necessario per superare l'assurda situazione per cui nei gradi elevati del contenzioso in tema di personale accade che l'interesse generale riceva una tutela minore nei riguardi degli interessi parziali dei dipendenti di

quella che invece nel contenzioso privato riceve l'interesse parziale delle imprese;

- 7) importanti progressi sono stati fatti nel ridimensionare l'idea che il decisore pubblico disponga di una smisurata capacità di gestire sistemi complessi, ma dovrebbe ulteriormente progredire l'idea che il livello decisionale centrale deve specializzarsi nella gestione di alcune variabili finanziarie, di alcuni principi molto generali, nella definizione degli obiettivi e dei livelli minimi accettabili di prestazione e nel controllo, lasciando la più ampia autonomia dei livelli decisionali decentrati nella scelta dei meccanismi operativi: questo risultato non dipende solo dal livello centrale ma anche e soprattutto dalla capacità di iniziativa delle singole amministrazioni e dei dirigenti. A livello centrale sembra essere rimasta intatta una sorta di ossessione (certo non ingiustificata) a tentare di controllare la spesa del personale attraverso vincoli e condizionamenti gestionali. Il sintomo rivelatore è costituito dalla campagna sui carichi di lavoro e sugli organici. Il controllo del costo del lavoro non si ottiene con la regolazione centralizzata dei meccanismi operativi, ma controllando il processo di allocazione delle risorse finanziarie. Ciascuna struttura operativa farà le politiche del personale compatibili con le risorse che ha a disposizione e avrà interesse a innovare in tali politiche e a sperimentare soluzioni alternative. Non è tanto importante stabilire se questa sia privatizzazione o meno (forse non lo è) quanto capire che questo è il solo modo di decentrare il sistema di erogazione dei servizi e di renderlo gestibile;
- 8) pochi progressi ha fatto ugualmente l'esigenza di segmentare le politiche del personale, che implica conferire grandi responsabilità a ogni soggetto decisionale (a tutti i livelli della scala gerarchica) sulla gestione della risorsa umana. Il banco di prova della segmentazione è costituito dalle politiche retributive e dal ruolo dei contratti collettivi in queste politiche (ruolo che dovrebbe essere in questo caso simile a quello dei contratti privati).

I problemi qui evocati pongono nuove sfide alla professionalità dei dirigenti, che non possono non essere investiti di rilevanti compiti nella progettazione e nel cambiamento della politica del personale. Ora non ci sono più alibi e la strumentazione tecnico-professionale necessaria per gestire questi processi va rapidamente acquisita e applicata. Lo sforzo formativo deve essere cospicuo e sostenuto senza indugi. I temi sono già dettati dal DLgs 29/93:

— nuove politiche e nuovi strumenti di selezione, non solo al fine di realizzare il dettato costituzionale in tema di accesso al pubblico impie-

go ma anche al fine di dotare le pubbliche amministrazioni di personale motivato e idoneo a svolgere i propri compiti;

- nuove politiche di formazione;
- riprogettazione e costante adeguamento delle procedure e dell'organizzazione del lavoro secondo criteri di efficienza, efficacia e soddisfazione dell'utenza;
 - controllo di gestione e auditing interno;
- gestione programmata del personale attraverso una gestione degli orari, della mobilità, dello sviluppo professionale che risponda alle esigenze del servizio;
 - responsabilizzazione della dirigenza;
- politiche e strumenti di remunerazione che incentivino il personale a un progressivo miglioramento delle prestazioni;
- politiche di relazioni sindacali che separino le legittime funzioni di tutela del personale dalle altrettanto legittime funzioni direzionali di perseguimento delle finalità delle organizzazioni pubbliche.

Tuttavia, l'utilizzazione di questi strumenti è una condizione necessaria ma non sufficiente: oggi a una politica del personale in campo pubblico viene richiesta una capacità di produrre una visione strategica, in grado di dare coerenza alle azioni e agli attori, alle tecniche e ai ruoli. Se oggi si sente un bisogno di etica (si veda il codice di comportamento del ministro Cassese, senza commettere l'errore di considerarlo, dato il contesto, in parte ingenuo) non è solo o tanto perché il personale pubblico divenga più morale ma anche e soprattutto perché la perdita di senso rischia di mettere in pericolo l'azione pubblica. Etica e privatizzazione potrebbero essere legate in un patto infine virtuoso per gli interessi pubblici. Un maggiore e migliore uso di meccanismi di mercato potrebbe significare il riconoscimento dell'importanza insostituibile di attori liberi (tanto sul fronte della produzione che su quello del consumo di servizi pubblici), responsabili, motivati, capaci di moltiplicare la loro efficacia attraverso l'ibridazione, la fertilizzazione incrociata, il rispetto delle differenze, la consapevolezza delle conseguenze «ecologiche» a lungo termine delle decisioni (Sérieyx, 1993, p. 248).

Il ruolo dei dirigenti è la chiave del problema. Anche su di loro incombe la responsabilità di dare un senso alle proprie azioni, alle proprie competenze, ai propri strumenti. Senza significati non si governano le organizzazioni. Non si danno dirigenti che non sappiano proporre significati (Sérieyx, 1993). Ciò pone in termini nuovi il problema dei rapporti fra politica e amministrazione.

Riferimenti bibliografici

Airoldi G., I sistemi operativi, Milano, Giuffré, 1980.

Albanese A. *et al.*, «La riforma del rapporto di lavoro pubblico», numero monografico della rivista *Diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 59-60, 1993 (E. Angeli editore).

Alberti M. (a cura di), L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia, Bologna, Il Mulino, 1994.

Borgonovi E., «Imprenditorialità e innovazione: nuove frontiere per la pubblica amministrazione» in *Il nuovo governo locale*, 3, 1985.

— Sintesi del Rapporto Finale Commissione di Studio sulla Formazione (contributi di G. Negri, S. Zoppi, B. Dente, B. Ermolli, G. Costa), Roma, 1995.

Broglio A., «Il sistema di valutazione delle prestazioni» in G. Costa (a cura di), Manuale di gestione del personale cit., 1992.

Camuffo A., «Conoscenze allargate per guidare l'organizzazione» in *Direzione del Personale*, 79, 1993.

Carretta A. et al., Dalle risorse umane alle competenze, prefazione di G. Costa, Milano, Angeli-Hay Group, 1992.

Comacchio C. A., *Il management dell'innovazione*, Torino, Utet Libreria, 1994. Costa G., *Economia e direzione delle risorse umane*, Torino, Utet Libreria, 1990.

— (a cura di), Manuale di gestione del personale, 3 volumi, Torino, Utet, 1992. Costa G. e De Martino S., Management pubblico, Milano, Etas, 1985.

Crozíer M., On ne change pas la societé par décret, Paris, Grasset, 1979.

— Stato modesto, Stato moderno, Roma, Edizioni Lavoro, 1988.

Crozier M. e Normann R., L'innovazione nei servizi, Roma, Edizioni Lavoro, 1990.

D'Orta C. e Meoli C., La riforma della dirigenza pubblica, Padova, Cedam, 1994.

D'Angelo B., Gli statuti e gli altri atti di autonomia normativa degli Entí Locali, Torino, Utet, 1991.

Dente B., «La politica del personale nel settore pubblico» in *La riforma del personale nel settore pubblico*, Roma, 1994, vol. II (contributi di Federico Butera, Carmelo Caruso, Giovanni Costa, Franco Furnò, Gianni Giorgi, Andrea Mancini, Ugo Pirro, Tommaso Tommasi, Antonio Tagliaferri).

Dipartimento per la funzione pubblica, Codice di condotta dei dipendenti pubblici, Roma, Poligrafico dello Stato, 1993.

— Indirizzi per la modernizzazione delle Amministrazioni Pubbliche, Roma, Poligrafico dello Stato, 1993.

Eiglier E. e Langeard P., Il marketing strategico nei servizi, Milano, McGraw-Hill Italia, 1988.

Etzioni A., *The MoralDimension. Toward a New Economi cs,* New York, The Free Press, 1988.

Fiorentini G., Meneguzzo M. e Zangrandi A., «La pubblica amministrazione da sistema burocratico a network di servizi» in R. Fiocca (a cura di), *Imprese senza confini*, Milano, Etas Libri, 1987.

Gagliardi P., *Le imprese come culture*, Torino, Isedi-Petrini, 1986. Gouldner A. G., *Modelli di burocrazia aziendale*, Milano, Etas, 1970.

Isotta E, «Compensi incentivanti la produttività in una prospettiva di controllo organizzativo», 3-4,1987.

Lacava C. e Vecchi G., «L'amministrazione nell'XI Legislatura», in questo volume.

Magnifichi M., «Gestione della dinamica retributiva: i contratti di flessibilità salariale» in G. Costa, *Manuale di gestione del personale* cit.

Mintzberg H., La progettazione delle strutture organizzative, Bologna, Il Mulino, 1984.

— Power in and around Organization, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1983.
 — The Nature of Managerial Work, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1980.
 Normann R., La gestione strategica dei servizi, Milano, Etas Libri, 1985.
 Pennarola E, «La gestione dei professional» in G. Costa, Manuale di gestione del personale cit.

Piantoni G. e Salvemini S. (a cura di), 1991, Gestire persone e idee nel terziario avanzato, Milano, Egea, 1991.

Piccardo C., «L'approccio culturale e la gestione del personale» in G. Costa (a cura di), *Manuale di gestione del personale* cit.

Quaglia U., «Funzioni e status dei dirigenti nella nuova legge sulle autonomie locali: quali garanzie di autonomia?» in il foro amministrativo, 3,1991. Ratti E, «La sfida delle competenze» in Sviluppo & Organizzazione, 115,1989. Rebora G. e Meneguzzo M., Gli incentivi di produttività negli Enti Locali, Milano, Angeli, 1989.

— Strategia delle amministrazioni pubbliche, Torino, Utet, 1990.

Rogers D., Can the Business Management Save the Cities?, New York, Free Press, 1979.

Salvemini S, «La gestione delle carriere» in G. Costa (a cura di), *Manuale di gestione del personale* cit.

Selznick Ph., Pianificazione regionale e partecipazione democratica. Il caso TWA, Milano, Angeli, 1974.

Sérieyx H., Le Big bang des organisations, Paris, Calmann-Lévy, 1993. Zeithamal V. A. et al., Servire la qualità, Milano, McGraw-Hill Italia, 1991.

La pubblica amministrazione e i cittadini

Giandomenico Falcon

1. Premessa

1.1. Pubblica amministrazione e cittadini

Secondo Sabino Cassese¹, «i cittadini aspettano un'amministrazione autoritativa limitata e un'amministrazione erogativa rapida ed efficace». Evidentemente, si tratta di un ideale più facile a enunciarsi che a raggiungersi. Ma a peggiorare la situazione sta il fatto che in realtà i «cittadini» vogliono, o piuttosto vorrebbero, più di questo. Da una parte, infatti, anche l'amministrazione «autoritativa» eroga provvedimenti, e anche questa erogazione dovrebbe essere «rapida ed efficace», oltreché naturalmente «giusta». Dall'altra parte, all'amministrazione erogativa non si chiede solo di essere in termini globali rapida ed efficace, ma anche di essere in termini individuali «giusta», ovvero di dare le prestazioni a chi ne ha diritto senza illegalità o favoritismi e così via.

Infine, i cittadini vogliono vivere in una società globalmente ordinata e bene amministrata: una società in cui gli interessi egoistici non abbiano il sopravvento (salva qualche concessione che ognuno è disposto a fare al proprio), e più in generale in cui siano rispettate le esigenze di una possibile fruizione della vita collettiva e dei beni comuni.

Insomma, le aspettative e le esigenze dei cittadini verso l'amministrazione, e i modi per soddisfarle, sono un tema molto complesso e sfaccettato, si da giustificare pienamente, a mio avviso, l'opinione manifestata da Guido Corso², secondo il quale «un discorso sul cittadino e l'amministrazione pubblica può apparire talmente vasto da coincidere con l'intero diritto amministrativo»: ove semmai ci si dovrebbe chiedere se non

¹ «Il problema della riforma della pubblica amministrazione sul finire del 1993» in *Economia pubblica*, 1994, p. 5.

² «Il cittadino e l'amministrazione pubblica: nuove tendenze del sistema italiano» in Regione e governo locale, 1989, p. 5.

sia ancora troppo limitativo il riferimento al «solo» diritto, e al solo diritto amministrativo.

In definitiva, l'enunciazione di partenza (il cui autore sa bene tutto questo) non va intesa come una compiuta descrizione scientifica di tutte le «qualità» desiderabili in una pubblica amministrazione, ma piuttosto come la traduzione in obiettivo positivo e propositivo di due difetti che il sentire comune, prima e più vivamente che la scienza, riconosce come propri dell'amministrazione italiana.

Il cittadino italiano, in altre parole, si trova (o si trovava?) in una situazione in cui troppe delle sue attività sono (erano?) subordinate a beneplaciti amministrativi: di qui l'esigenza di un'amministrazione «più limitata»; e in cui inoltre la fornitura di prestazioni amministrative — in senso ampio, comprendendovi l'erogazione dei provvedimenti — soffre (soffriva?) di carenze sul piano della rapidità ed efficacia. È questo un punto di partenza da tenere presente per comprendere lo spirito e valutare la portata delle innovazioni realizzate.

1.2. Tipi fondamentali di relazioni con gli amministrati

Il testo citato all'inizio ha ancora, dal punto di vista di questo studio, un altro pregio, nel rendere plasticamente la distinzione fra amministrazione «erogativa» e amministrazione «autoritativa». Si tratta di una distinzione ben nota, già formulata in altri ordinamenti (la Leistungsverwaltungs della tradizione tedesca, ivi contrapposta alla Eingrzsserwaltung); si tratta anche di una distinzione che risulta particolarmente utile quando si vogliano mettere a fuoco i rapporti fra amministrazione e soggetti amministrati. Nei due casi, infatti, tali rapporti presentano notevoli differenze.

a) Il rapporto amministrazione erogativa-utente del servizio. Se infatti consideriamo il rapporto cittadino-utente e l'amministrazione come erogatrice di servizi individuali (trasporti, assistenza sanitaria, assistenza sociale), constatiamo agevolmente che l'interesse pubblico finisce per identificarsi con l'interesse «del pubblico» quale somma degli interessi dei singoli utenti, e coincide con il massimo soddisfacimento dell'interesse di questi, nell'ambito delle regole del servizio.

Bisogna sottolineare che questa coincidenza esiste soltanto nell'ambito delle regole del servizio, dato che in assoluto ciascun singolo utente avrebbe interesse a che il servizio massimizzasse le prestazioni a lui rivolte, a scapito di quelle rivolte ad altri: ad esempio, a che l'autobus fermasse solo alle fermate che ogni volta gli interessano.

Ma naturalmente, ciò sta fuori delle regole e degli stessi elementi di identificazione del servizio, e se dovesse avverarsi ne distruggerebbe l'esistenza. Insistendo nell'esempio, se un autobus in arrivo e in partenza fermasse soltanto dove interessa a un singolo cliente, non sarebbe più un autobus ma un taxi.

Pur con questa precisazione, tuttavia, rimane che l'utente è il destinatario delle prestazioni dell'amministrazione, le quali esistono solo perché il destinatario se ne possa avvalere e ne possa beneficiare. La soddisfazione dell'utente è, nei limiti detti, esattamente lo scopo dell'attività amministrativa.

b) Il rapporto amministrazione autoritativa-amministrato. È anche troppo ovvio che nel rapporto fra il cittadino-amministrato e l'amministrazione come gestore dell'interesse pubblico, l'interesse pubblico e l'interesse del privato sono qualitativamente differenti, e che il secondo sta in potenziale conflitto con il primo. Si tratta di un dato basilare e fondamentale: d'altronde, il potenziale conflitto tra i due interessi è quasi sempre la ragione stessa del provvedimento e del procedimento.

Questo fatto non è minimamente smentito dalla circostanza che il privato sia chiamato a partecipare al procedimento. Questo, pur non essendo (più) il terreno esclusivo dell'amministrazione, non è certo nemmeno il luogo di una «coamministrazione» — dato che il cittadino non è responsabile dell'interesse pubblico, né può esserlo — ma semmai il luogo di un confronto dialettico rivolto a verificare la compatibilità tra i due interessi nell'ambito del possibile o doveroso esercizio di un potere dell'amministrazione.

Scopo del provvedimento e del procedimento non è, in linea di principio, soddisfare gli interessi di un determinato destinatario, ma soddisfare gli interessi pubblici, in potenziale conflitto con quelli del destinatario.

c) I «codici generali» del rapporto tra amministrazione e cittadino. La distinzione ora illustrata spiega ampiamente per quale ragione il tema dei rapporti fra amministrazione e cittadini vada convenientemente affrontato distinguendo le problematiche relative ai due distinti ambiti. Nell'uno infatti, relativo ai servizi pubblici, abbiamo temi quali la determinazione, il miglioramento e la comunicazione dei livelli del servizio, delle modalità delle prestazioni, dei reclami, degli eventuali rimborsi e simili. Nell'altro, relativo all'attività autoritativa, troviamo tematiche più strettamente connesse al potenziale conflitto di interessi fra interesse pubblico e libertà del cittadino, quali la semplificazione dei procedimenti e in una certa misura, come si dirà, la «liberazione dall'amministrazione».

112 Giandomenico Falcon

Ciò tuttavia non toglie che esistano anche zone di problematica comune tra le due forme costituite, in sostanza, dagli «aspetti generali» e se si vuole «generici» del rapporto fra amministrazione e cittadini, ovvero dagli aspetti che non dipendono da che cosa esattamente l'amministrazione debba fare e il cittadino desideri o tema che essa faccia, ma dipendono soltanto dalla circostanza che un rapporto tra cittadini e amministrazione è instaurato o è da instaurare.

Si tratta, in definitiva, dei «codici generali» del rapporto fra amministrazione e cittadino. Attorno a essi si possono aggregare tematiche come quelle relative al codice di stile, al codice di comportamento, alle regole sull'autocertificazione, alle regole sull'accesso ai documenti amministrativi, agli uffici relazioni con il pubblico.

Tra i «codici generali» potrebbero essere poi inseriti, sotto altri profili, quegli elementi *organizzativi* che condizionano il modo nel quale l'amministrazione si presenta ai cittadini: tra i quali rilevanza non secondaria pare assumere, nei tempi recenti, l'alternativa tra modo politico e modo burocratico (o funzionariale, o dirigenziale).

Si pensi al tema delle competenze della dirigenza, al tema della composizione delle commissioni di concorso o al tema delle autorità amministrative indipendenti (per non dire del tema generalissimo delle caratteristiche del rapporto di impiego, detto anche tema della privatizzazione): temi tutti che non attengono direttamente al rapporto fra amministrazione e cittadini, ma che influiscono sul modo stesso di essere dell'amministrazione, e di conseguenza sul modo in cui il cittadino la percepisce. Questi ulteriori temi non saranno tuttavia oggetto di questa esposizione.

Prenderemo ora in considerazione distintamente le questioni e innovazioni relative all'amministrazione autoritativa, a quella erogativa e alla zona dei «codici comuni» di rapporto fra amministrazione e cittadino. La distinzione degli ambiti potrà presentare margini di dubbio o sovrapposizione, ma nell'insieme contribuisce alla chiarezza dello svolgimento.

1.3. La svolta del 1990

Prima di procedere nell'analisi conviene tuttavia segnalare che molti indizi nel tessuto normativo inducono a vedere nel 1990 un punto di svolta: nel senso almeno che molti elementi innovativi giungono in quell'anno a maturazione.

Si pensa ovviamente in primo luogo alla legge 241/990. Sul piano generale essa afferma la concezione dell'attività e del procedimento animi-

nistrativo non solo come *rivolte all'interesse pubblico* ma come intrinsecamente *pubbliche nel loro svolgimento*, come «spazio aperto» alla partecipazione e alla conoscenza degli interessati, come «terreno comune» tra autorità e cittadino. Sul piano dell'amministrazione autoritativa essa contiene specifiche misure per la semplificazione e parziale «liberazione» dall'amministrazione. Sul piano dei «codici generali» essa reca un tentativo di rivitalizzazione della legge 15/68 (art. 18 legge 241/90).

Nello stesso anno va ovviamente considerata anche la «legge gemella» della 241, la legge 142 sugli enti locali. Anche chi, come me, ritenga che le due leggi non possano essere davvero affiancate e che la legge 142 sia per molti aspetti una legge di ricapitolazione più che di innovazione (non a caso molti istituti ritenuti qualificanti, come la sfiducia costruttiva, risulteranno poi travolti dalla «vera» riforma della legge 81/93), è innegabile che anch'essa contenga spunti rilevanti, ad esempio in tema (oltre che di procedimento e di partecipazione) di valorizzazione delle figure dirigenziali.

Sempre nell'anno si riscontrano ulteriori segni di «attenzione» all'utente dei servizi: si pensi alla legge 146/90, ma anche a quanto disposto in tema di rapporti tra amministrazione e utenti dagli accordi sindacali emanati nello stesso anno.

Si profila dunque quale ipotesi interpretativa che il pur elevatissimo tasso di innovazione che caratterizza il periodo del governo Ciampi si collochi in un rapporto di «sviluppo» attuativo rispetto a un quadro concettuale sostanzialmente affermato a ridosso del 1990. L'eventuale verifica di tale ipotesi non sminuirebbe certo in nulla il valore delle esperienze e delle innovazioni, frutto dell'immissione nella questione amministrativa di un'«energia» e di una capacità realizzativa prima sconosciute, ma ricondurrebbe l'esperienza delle riforme a tendenze di lungo o almeno medio periodo.

2. Le riforme del governo Ciampi

2.1. L'amministrazione autoritativa

Sottolineature, innovazioni, accelerazioni; poca, se possibile niente amministrazione (los von der Verwaltung!): i cittadini aspettano, come sappiamo, un'amministrazione autoritativa più limitata. In un certo senso, ogni cittadino amerebbe poter fare ciò che gli interessa, senza dover chiedere permessi e senza rischiare di subire sanzioni; e inoltre amereb-

be ottenere dall'amministrazione ciò che l'interesse o la legge lo spinge a chiedere, nel modo più semplice e più rapido.

Ma sappiamo anche che ciascun cittadino vuole ugualmente che siano salvaguardati gli interessi comuni e gli interessi pubblici, la giustizia e l'imparzialità dell'amministrazione, contro l'affermazione degli interessi egoistici.

Ponendoci dal punto di vista dell'amministrazione, possiamo dire che la subordinazione di certe attività ad autorizzazioni e permessi ha lo scopo di consentire il controllo che tali attività si svolgano nelle condizioni e secondo le modalità previste dalla legge a tutela degli interessi comuni.

Naturalmente, il titolare di un potere giuridico dato nell'interesse pubblico può anche abusarne. Chi ha il potere di dare o negare un'autorizzazione può essere tentato di concepire se stesso come il guardiano di un ponte o di un valico e di richiederne un pedaggio politico o economico; o può semplicemente disinteressarsi della fila dei cittadini in attesa.

Se gli abusi o la negligenza superano una certa dimensione, è inevitabile che i cittadini si chiedano se la custodia del ponte o del valico, o più precisamente, fuori di metafora, la subordinazione dell'attività al potere amministrativo, siano indispensabili. Di qui la tendenza alla «liberazione» dall'amministrazione: la tendenza che ha trovato la sua più evidente espressione negli articoli 19 e 20 della legge 241/90³.

Non ci si può tuttavia nascondere che la questione è molto delicata, sotto diversi profili: dato che la liberazione dall'amministrazione, che ovviamente risulta pienamente satisfattiva dell'interesse immediato del diretto interessato, incide altrettanto ovviamente sul livello di tutela dell'interesse pubblico nonché (meno ovviamente) sul livello di tutela di altri interessi privati contrapposti a quello del diretto interessato.

Che la sostituzione dei meccanismi permissivi espliciti con meccanismi di silenzio-assenso (e a maggior ragione di semplice denuncia di attività) diminuiscano il livello di tutela dell'interesse pubblico è ovvio, ed è confermato anche dalla nota decisione della Corte di giustizia del 21 gennaio 1991 (in causa 360/87), ove si afferma l'incompatibilità fra l'autorizzazione prevista in materia di tutela delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze dichiarate pericolose dalla direttiva del Consiglio del 17/12/79 (80/68 CEE), e l'esistenza di un meccanismo di silenzio-assenso per l'ottenimento di tale autorizzazione.

Ciò non significa che in ambito europeo sia precluso il ricorso a tali strumenti. Al contrario, non solo forme di silenzio-assenso esistono già

³ Sui quali si veda in generale V. Cerulli Irelli, «Modelli procedimentali alternativi in tema di autorizzazioni» in *Diritto amministrativo*, 1993, p. 55 e segg.

nella normativa comunitaria, ma non pochi documenti ufficiali e recenti ne propongono un largo uso in favore della speditezza dell'attività amministrativa, proponendo forme di «approvazione per non opposizione» in definitiva corrispondenti al silenzio-assenso.

Significa invece che la richiesta di espressa autorizzazione corrisponde a un livello di tutela più cogente ed elevata dell'interesse pubblico, e corrispondentemente a un livello di maggiore compressione della libertà privata, e che le due forme sono tra di loro non fungibili. Il problema è dunque quello del «giusto equilibrio» tra esigenze di tutela dell'interesse pubblico e comune, ed esigenze di tutela delle libertà private. Quale equilibrio sia in ogni momento ritenuto giusto dipende da molti fattori, oggettivi e soggettivi, tra i quali non irrilevante risulta il buono o cattivo funzionamento dell'amministrazione.

Nell'esame della questione vanno tenuti ben distinti due profili. Un conto è la questione della dimensione complessiva della *regulation* delle attività private, un conto è la questione dei *meccanismi e modalità di funzionamento* delle verifiche connesse alla *regulation*.

Non credo si possa parlare di una complessiva tendenza alla diminuzione delle attività private soggette a controllo amministrativo. Al contrario, è verosimile che si debba riconoscere che le esigenze di minimizzare i danni potenzialmente derivanti dall'esercizio della libertà di ciascuno fanno sì che la dimensione complessiva della *regulation* sia da tempo in aumento (si pensi all'estendersi della tutela ambientale a beni prima non tutelati, alla questione delle destinazioni d'uso degli immobili, alle restrizioni della circolazione degli autoveicoli e così via): né vi sono ragioni per pensare a una rilevante inversione della tendenza.

Ciò non significa che non vi siano anche movimenti in direzione opposta, sia collegati a tendenze di fondo (si pensi alla riduzione delle limitazioni amministrative all'attività bancaria, che hanno comportato la soppressione di qualche misura autorizzatoria) sia talora conseguenti a palesi eccessi nella direzione vincolistica: un eccesso era ad esempio senza dubbio la disciplina urbanistica della legge 10/77, nella parte in cui prevedeva come unico strumento permissivo la concessione edilizia e assoggettava a essa persino le cosiddette opere interne.

Altra e diversa questione è quella relativa alle *modalità* del controllo amministrativo: anche se, ovviamente, le modalità sono poi essenziali nel determinare il rapporto fra amministrazione e amministrati e lo «statuto concreto» delle libertà del cittadino⁴.

⁴ In questo senso si può ritenere che il mutamento delle modalità comporti talora una misura di «liberalizzazione», anche se resta vero quanto osservato da G. De Minico, «Note sugli

116 Giandomenico Falcon

Fino al 1990, il controllo amministrativo sulla potenziale dannosità delle attività private si svolgeva secondo una modalità fondamentale e una variante alternativa, ma secondaria per importanza. La regola era quella della necessità di un previo provvedimento permissivo necessario. Ogni volta che un'attività privata presentasse profili di «pericolosità sociale», il legislatore la sottoponeva a questo regime. La variante (eccezionale) era quella del cosiddetto silenzio-assenso, nella quale il previo provvedimento rimaneva (concettualmente) necessario, ma in realtà poteva essere supplito dal provvedimento presuntivo. Sul piano pratico, tra le due forme la differenza è evidentemente assai rilevante: la prima addossa il rischio derivante dall'eventuale inefficienza dell'amministrazione al privato, la seconda alla stessa amministrazione (e sin qui poco male) e attraverso di essa, inevitabilmente, agli interessi pubblici a essa affidati.

Non costituiva invece una vera ulteriore variante il cosiddetto silenzio-rigetto, semplice misura acceleratoria o anticipatoria della tutela giurisdizionale, nell'ambito della regola del previo provvedimento.

Il legislatore della legge 241 intervenne su tale situazione da una parte configurando una nuova modalità (1'«attività previa denuncia»⁵), dall'altra cercando di potenziare l'istituto del silenzio-assenso, negli ambiti nei quali, per le ragioni che si diranno, la nuova modalità non fosse destinata a operare.

La nuova modalità, come è noto, fu individuata dall'art. 19 della legge 241, nella «denuncia di inizio dell'attività», con la variante, allora prevista dal comma 2 dell'articolo, secondo la quale l'effettivo inizio poteva essere subordinato al decorso di un termine. In sostanza, si passava dall'idea del necessario provvedimento permissivo previo all'idea dell'eventuale provvedimento repressivo: nel senso che la potenziale pericolosità (e illiceità) dell'attività sarebbe stata controllata dall'amministrazione a seguito della denuncia.

Il nuovo istituto, innovativo rispetto alla tradizione amministrativa, era tuttavia soggetto a numerose limitazioni, che miravano a temperarne gli effetti potenzialmente dirompenti. In primo luogo, la relativa disciplina non era direttamente operativa, ma avrebbe dovuto attuarsi per il tramite di un *regolamento* del governo, rivolto a individuare i procedimenti ai quali le nuove regole potessero applicarsi.

artt. 19 e 20 della legge 241/90» in *Diritto amministrativo*, 1993, p. 272 (secondo cui le attività considerate dall'art. 19 «sono non già sottratte alla normativa di settore che le governa, ma esonerate dal controllo preventivo dell'autorità competente»).

⁵ Di «modello di disciplina amministrativa di attività private del tutto nuovo nel nostro ordinamento» parla V. Cerulli Irelli, *Modelli* cit., p. 59.

In secondo luogo, nel merito, si escludeva dal possibile ambito di applicazione dell'istituto ogni provvedimento permissivo che non dipendesse «esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti», o per il quale fosse stabilito un «limite o contingente complessivo per il rilascio», o che fosse posto a tutela dei valori storico-artistici e (recte: o) ambientali (meno pertinente risulta invece il riferimento al rispetto delle «norme a tutela del lavoratore sul luogo di lavoro», pure previsto come condizione di operatività del nuovo istituto).

La limitazione dell'ambito di applicazione dell'istituto più favorevole al privato (s'intenda: il privato che intraprende l'attività) spiega la ragione per la quale lo stesso legislatore della legge 241 ha puntato anche su un'estensione del regime di silenzio-assenso (art. 20). Anche i (nuovi) casi di silenzio-assenso avrebbero dovuto essere individuati con regolamento del governo, ma a essi non si sarebbero applicate le limitazioni di merito poste al regime dell'art. 19.

In questi termini, l'impatto effettivo delle nuove disposizioni era in realtà rimesso a quanto sarebbe stato determinato in sede regolamentare, ovvero, in pratica, da parte delle stesse amministrazioni. Nessuna sorpresa, dunque, che esso sia stato in pratica assai modesto, essendo assai magra l'elencazione dei procedimenti soggetti ai due regimi semplificati, contenuta nelle tabelle allegate al DPR 300/92⁶.

Di fronte a questo risultato, l'azione del successivo governo si orientò in duplice direzione. Da un lato verso una più effettiva e ampia applicazione dei nuovi regimi: ed è quanto, in relazione al silenzio-assenso, si è poi tradotto nel DPR 407 del 9 maggio 1994, a dimostrazione che un forte impegno politico può dare corpo sostanziale al progetto.

Dall'altro lato ci si è orientati verso una drastica revisione delle modalità attuative del regime previsto dalla disposizione dell'art. 19. In particolare, la disposizione non rinvia a un regolamento del governo, ma direttamente sostituisce i provvedimenti permissivi già richiesti con la procedura della denuncia quando il rilascio (del provvedimento previsto) «dipenda esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge, senza l'esperimento di prove a ciò destinate che comportino valutazioni tecniche discrezionali, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo».

Rovesciando la logica prima seguita, il regolamento del governo (previsto ora dal comma 11 dell'art. 2 legge 537/93) serve ora non più a determinare i casi in cui l'art. 19 si applica, bensì quelli in cui esso *non* si applica «in quanto il rilascio dell'autorizzazione, licenza, abilitazione, nul-

⁶ Di «evidente esiguità delle tabelle» parla V. Cerulli Irelli, Modelli cit., p. 73.

la-osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato, dipenda dall'esperimento di prove che comportino valutazioni tecniche discrezionali». Tali casi risultano ora determinati, ministero per ministero, dal DPR 411 del 9 maggio 1994.

Il nuovo testo dell'art. 19 comporta dunque una piccola rivoluzione concettuale nei rapporti fra amministrazione e cittadini. Per le ipotesi che ricadono nel suo ambito di applicazione, non è più il cittadino che insegue l'amministrazione alla ricerca di un provvedimento permissivo, e conseguentemente dei mezzi per ottenerlo nel modo più rapido e indolore, ma è l'amministrazione che «insegue» il cittadino, direttamente abilitato dalla legge allo svolgimento dell'attività che gli interessa, per verificare se tale svolgimento è conforme a legge.

Giustamente, dunque, si è affermato che esso «introduce un elemento fondamentale di novità», «identifica una "grande riforma"» e ha pertanto «un'operatività generale, sia rispetto all'ordinamento statale che rispetto a quello regionale»: nel senso che «là dove non sono riservati all'amministrazione ambiti particolari di apprezzamento o di valutazione, non vi è più spazio neppure per provvedimenti abilitativi».

Detto questo, sarebbe arduo affermare che il nuovo art. 19 si avvia verso un'agevole e non problematica applicazione. Al contrario una ridda di problemi pratici e interpretativi si pongono, dai livelli più elementari a quelli più elaborati della teoria giuridica.

Intanto, come nota lo stesso autore ora ricordato, «la portata concreta di questa disposizione non è chiara»⁸. Se può essere chiaro quando vi siano contingenze o limiti complessivi, non sempre è chiaro quando le eventuali prove destinate alla verifica dei presupposti e requisiti «comportino valutazioni tecniche discrezionali» (né, d'altronde, è chiaro se decisiva risulta la valutazione discrezionale di per sé, come sembrerebbe logico, o il fatto che essa si incorpori in una «prova»).

Né dell'applicabilità della nuova disciplina è indice affidabile la mancata inclusione nell'elenco delle procedure escluse, attualmente contenuto nel sopra citato DPR 411 del 9 maggio 1994. Infatti, come risulta dall'art. 1 del decreto, tale elenco ha carattere non tassativo.

Di sicuro, sono eccettuate dall'ambito di applicazione della nuova disciplina le *concessioni edilizie e* le autorizzazioni rilasciate ai sensi delle leggi sulla tutela del patrimonio storico-artistico e del paesaggio: lo di-

⁷ Così A. Travi, «La riforma del procedimento amministrativo nella legge 537 del 24 dicembre 1993» in Le Regioni, 1994, 1300.

^{8 «}Tanto è vero — continua A. Travi — che è tuttora controversa l'identificazione dei procedimenti soppressi»; A. Travi, «La riforma del procedimento amministrativo nella legge 537 del 24 dicembre 1993» cit.

spone infatti espressamente lo stesso art. 19. Ma non si comprende bene se l'esclusione costituisca *applicazione* dei criteri generali (che il legislatore ha voluto direttamente disporre, a evitare equivoci) o *deroga* per atti che secondo i criteri generali sarebbero dovuti rientrare nel nuovo regime.

D'altronde, le autorizzazioni di tutela storico-artistica e ambientale sono normalmente o frequentemente interne a procedimenti relativi ad altri atti permissivi, dei quali non è agevole dire se rientrino anch'essi nell'esclusione.

Ci si chieda, ad esempio, se la procedura ex art. 19 nuova formula si applichi alle autorizzazioni edilizie (ad esempio, in relazione al restauro conservativo o agli impianti tecnologici). A una risposta positiva potrebbe indurre la constatazione che non vi sono «prove» da esperire (benché non manchi forse una qualche misura di discrezionalità tecnica), meno che mai limiti numerici, e anche la considerazione della stessa esclusione espressa fatta dal legislatore limitatamente alle «concessioni» (benché possa esser dubbio che il legislatore intendesse contrapporle alle «autorizzazioni», e non invece eccettuare l'intero ambito dei permessi edilizi).

Ma se la risposta dovesse essere positiva, la relativa procedura verrebbe a essere addirittura più semplice di quella prevista per le opere meramente interne dall'art. 26 legge 47/85, non comprendendo neppure l'asseverazione del professionista, secondo quanto stabilito per il caso considerato: il che appare alquanto inverosimile.

Naturalmente, si potrebbe obiettare che la stessa procedura relativa alle opere interne è soppressa: ciò a maggior ragione per il fatto che il nuovo testo dell'art. 19 non ripete la disposizione del comma 5 del testo vecchio, secondo la quale restavano «ferme le norme attualmente vigenti che stabiliscono regole analoghe o equipollenti a quelle previste dal presente articolo». Tuttavia su un piano di stretta razionalità non si vede come l'interessato possa direttamente attestare la conformità del progetto edilizio non solo alle normative urbanistiche, ma a tutte le altre normative coinvolte da una costruzione.

D'altronde, la procedura per le opere interne stabilita dall'art. 26 legge 47/85, e dalle normative attuative regionali e locali, appare semplice e insieme specifica, e inoltre, per quanto risulta, funziona bene: non si vede per quale ragione la si dovrebbe considerare sostituita da una normativa generica.

Ulteriori dubbi possono investire l'ambito di applicazione temporale della nuova disposizione. In un primo senso, essa potrebbe essere considerata una norma che si riferisce a tutti gli atti permissivi previsti e presenti nell'ordinamento alla data della sua entrata in vigore: fermo restan-

do che ove il legislatore ne abbia in seguito previsti di nuovi (come sembra più che probabile) a essi non si applica la sostituzione procedurale.

Così intesa, la disposizione farebbe opera di ramazza di un certo numero di procedimenti previsti da leggi del passato, ma nulla disporrebbe per il futuro. Ciò però potrebbe sembrare riduttivo, e si potrebbe intendere la norma come un meccanismo di *permanente sostituzione* degli atti permissivi con la procedura semplificata, ogni volta che ricorrano gli estremi per la sua applicazione, a meno che dal contesto delle nuove leggi non apparisse chiaro il contrario intento.

Altri dubbi investono altre parti del meccanismo complessivo, quali la successiva verifica della liceità dell'attività da parte dell'amministrazione. La seconda frase dell'art. 19 assegna per tale verifica il termine di sessanta giorni dalla denuncia con una formulazione particolarmente insistita («entro e non oltre»); viene inoltre specificato che «entro il medesimo termine» deve essere notificato all'interessato anche l'eventuale divieto di prosecuzione dell'attività in ipotesi illecitamente intrapresa.

L'insistenza su tale termine conduce a sospettarne il carattere perentorio: così ha infatti ritenuto lo stesso Consiglio di stato in sede consultiva, «perentoriamente» affermando che decorsi i sessanta giorni «l'esercizio del potere dell'amministrazione diviene illegittimo» (cioè: il potere viene meno e diviene illegittimo il suo preteso esercizio)⁹.

Ma tale affermazione, benché autorevole, non va certo esente da un dubbio 10 che nasce, in primo luogo, dalla considerazione di altre disposizioni della legge 241, non toccate dalla nuova sistemazione. In particolare l'art. 21, c. 2, precisa che «le sanzioni attualmente previste in caso di svolgimento dell'attività in carenza dell'atto di assenso dell'amministrazione o in difformità da esso si applicano anche nei riguardi di coloro i quali diano inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20 in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente».

Ora, se esiste un potere sanzionatorio, non soggetto a termini, non si comprende come potrebbe essere soggetto a un breve termine perento-

⁹ Così Consiglio di Stato, I, parere del 28 aprile 1994. Si noti che lo stesso Consiglio, di fronte a precedente schema di regolamento governativo, aveva sostenuto l'illegittimità dell'apposizione di un termine, con parere dell'adunanza generale, 6 febbraio 1992, n. 27, con motivazioni giudicate «pienamente condivisibili» da G. De Minico, Note cit., p. 287 e segg. (secondo il quale era invece indispensabile un termine ordinatorio, per assicurare la tutela del terzo: si veda ivi, p. 288 e segg.).

¹⁰ Secondo V. Cerulli Irelli, Corso di diritto amministrativo, Torino, 1994, p. 481, «resta dubbio il valore pratico di detto termine» (l'Autore sembra propendere per la sua valorizzazione sul piano di una possibile tutela risarcitoria di chi possa aver confidato sulla liceità della propria attività).

rio il potere dell'amministrazione di verificare il rispetto della legge e di vietare la prosecuzione dell'attività (abusivamente) intrapresa; né sembra potersi sostenere che anche il potere sanzionatorio sia soggetto al termine di sessanta giorni: per non dire altro, il potere sanzionatorio riguarda con lo stesso regime le ipotesi di semplice denuncia di attività ex art. 19 e le ipotesi di attività in base a silenzio-assenso ex art. 20: sicché anche sul piano sistematico la trasposizione del termine dall'art. 19 all'art. 21 non si regge. Non si comprenderebbe neppure come l'amministrazione possa risultare abilitata ad annullare in qualunque tempo (sia pure con il vincolo all'interesse pubblico specifico) il proprio illegittimo silenzio-assenso ed essere invece paralizzata dopo sei mesi in caso di illecito esercizio di attività denunciata.

Sul piano sostanziale, poi, non si vede con quale logica la sia pure colpevole inerzia dell'amministrazione dovrebbe consentire al privato di continuare indefinitamente in un'attività che è in ogni singolo momento illecita. Comprendo che si voglia indurre l'amministrazione alla celerità, prospettando conseguenze irrimediabili: ma la conseguenza è davvero eccessiva e viene ovviamente a ledere non tanto gli interessi soggettivi dell'amministrazione, ma l'interesse della comunità, e persino, non raramente, l'interesse di altri privati.

In questa situazione, l'interpretazione del termine come perentorio appare poco razionale, sistematicamente ingiustificata, fondata soltanto su indizi letterali, la cui forza non può essere esasperata. Chi ad esempio volesse sostenere che l'espressione «entro e non oltre» non può che alludere a un termine perentorio, dovrebbe poi sorprendersi di ritrovarla tal quale nella direttiva «principi» dei servizi pubblici del 27 gennaio 1993, punto 11.5.2, in un contesto chiaramente ordinatorio. Sembra dunque da ammettere che il legislatore abbia usato espressioni rivolte a sottolineare il grande valore da esso attribuito al termine previsto, senza tuttavia che tale termine sia perciò da considerarsi come perentorio.

Il cenno ai diversi interessi privati fatto poco sopra ci conduce all'ultima osservazione sul meccanismo dell'art. 19. Fa parte dell'esperienza comune che le attività private non mettono talora a repentaglio solo i beni pubblici (i bona) della comunità, ma prima ancora i beni e gli interessi di altri privati, ai quali perciò si riconosce il potere di impugnare il provvedimento lesivo, pure a essi non rivolto: si tratta del classico caso dell'impugnazione del terzo, nella quale il destinatario del provvedimento è controinteressato.

Tale meccanismo funziona perfettamente quando ci sia il provvedimento espresso; funziona ancora quando ci si trovi di fronte a un provvedimento meramente supposto, ovvero al silenzio-assenso: perché in tal caso il terzo leso ne farà comunque valere di fronte al giudice l'illegittimità per contrasto con la legge; non pare funzionare più una volta che sia scomparso lo «schermo» del provvedimento autorizzatorio¹¹.

Una volta scomparso il provvedimento, infatti, il terzo leso potrà far valere contro il privato soltanto i suoi *diritti* privatistici, se e in quanto ne abbia¹². Oltre a questo, potrà chiedere all'amministrazione di esercitare i propri poteri repressivi: e bisognerà vedere se nel nuovo contesto la giurisprudenza amministrativa consentirà all'interessato l'impugnazione della mancata attivazione, allontanandosi dal proprio attuale orientamento in materia di diniego o inerzia nell'esercizio di poteri di vigilanza¹³.

Il nuovo meccanismo non incide dunque soltanto sul rapporto fra la tutela dell'interesse privato e quella dell'interesse pubblico, ma anche sul-l'equilibrio delle tutele dei diversi e contrastanti interessi privati.

2.2. L'amministrazione erogativa

«Metti l'utente al primo posto» (put the customer first); dalla carta dei servizi ai principi sulla erogazione dei servizi e di nuovo alle carte dei servizi — obiettivi, metodi e strumentazione giuridica: il tema del rapporto amministrazione-utenti assume un peso significativo nel 1990, nell'ambito della contrattazione per il pubblico impiego. Troviamo così nel DPR 44 del 17 gennaio 1990, relativo al personale statale, l'art. 2 dedicato ai «rapporti amministrazione-cittadino». Vi si parla di «ottimizzazione dell'erogazione dei servizi», dell'obiettivo del «miglioramento delle relazioni con l'utenza» e di una serie di mezzi e misure da adottare: appositi uffici di pubbliche relazioni, abilitati anche a ricevere eventuali reclami e suggerimenti degli utenti, misure per la «riconoscibilità degli addetti ai servizi», di «semplificazione della modulistica» e «riduzione, ove possibile, della documentazione», di «ampliamento degli orari di apertura degli uffici», in particolare nel pomeriggio, di «sportelli polivalenti». Analogamente dispongono per il personale degli enti autonomi territoriali il DPR 333 del 3 agosto 1990 e, per le amministrazioni dello stato a ordinamento autonomo, il DPR 335 del 4 agosto 1990.

È facile riconoscere in tali testi non poche delle tematiche sviluppate poi dal governo Ciampi. Certo però segnalare i collegamenti con

¹¹ Così già V. Cerulli Irelli, Modelli cit., p. 62.

¹² Con questa (non indifferente) riserva è quindi da condividere l'osservazione di V. Cerulli Irene, Corso cit., p. 63, secondo cui «il terzo può senz'altro impostare un giudizio ordinario nei confronti del privato che ha posto in essere l'attività contestata».

¹³ Ritiene pacifica tale soluzione V. Cerulli Irelli, *Modelli* cit., p. 62.

il passato (d'altronde si tratta soprattutto di un passato recentissimo) non significa sminuire l'ampiezza del mutamento intervenuto: quelli che erano embrionali intendimenti assumono ora una posizione di guida e di centralità nella politica governativa, e nello stesso tempo la politica governativa si incarna in approfondimenti, elaborazioni, proposte, deliberazioni e sperimentazioni con una intensità dinamica che non era forse stata sperimentata prima.

L'obiettivo proposto è «un'amministrazione al servizio del cittadino e degli utenti, *consumer oriented*, operante non solo nell'interesse pubblico, ma nell'interesse del pubblico»¹⁴.

La linea centrale, in questa prospettiva, è forse quella della «carta dei servizi», riversata poi nella sostanza nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994. Il concetto base è di collegare il servizio agli utenti in termini concreti, al fine di evitare che gli utenti siano sì, in astratto, la ragione di esistenza del servizio, ma che poi, nella realtà, il servizio funzioni piuttosto secondo le proprie esigenze interne, e l'utente vi figuri come un male necessario e un potenziale disturbatore.

Naturalmente, il problema grave del servizio pubblico è che esso è spesso se non sempre reso in condizioni di monopolio o quasi monopolio, che esso per ragioni incomprimibili di politica sociale non è tenuto ad autofinanziarsi, che la nomina dei responsabili è (necessariamente?) affidata al potere politico e che la soddisfazione o insoddisfazione del cliente non può esprimersi nei termini ordinari della concorrenza e del mercato, con il ricorso a un diverso servizio, migliore o più economico. È ovvio che nessuna carta dei servizi può ovviare a tali difficoltà.

Ciò premesso, la direttiva «principi» del 27 gennaio 1994 si sforza di dettare, sia pure a un elevato livello di astrazione, le regole «obiettivo» (individuate nell'eguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficienza ed efficacia), le modalità operative (adozione di criteri generali di funzionamento, semplificazione delle procedure, informazione agli utenti, trattamento degli utenti, valutazione della qualità e doveri di rimborso) e le modalità di tutela (procedure di reclamo e uffici di controllo interno e sanzioni).

In questi termini, essa verrebbe a costituire una sorta di parallelo nel campo dei servizi pubblici a quella che per l'amministrazione autoritativa è la disciplina del procedimento: un modo per far sì che anche la gestione del servizio non sia soltanto il terreno dell'amministrazione, ma anch'essa un «terreno comune» fra amministrazione e cittadino, per far si

¹⁴ S. Cassese, «La riforma amministrativa all'inizio della quinta Costituzione dell'Italia unita» in *Foro italiano*, V, 1994, p. 250.

che l'amministrazione si presenti al cittadino come prevedibile (e possibilmente efficace), percorribile, conoscibile, responsabile. Se alcune disposizioni possono lasciare incerti (ad esempio, quella che prevede che l'utente possa tra l'altro produrre «memorie», secondo il punto 1.5.3, o che prevede di sottoporre i livelli di funzionamento a verifica con gli utenti in «adunanze pubbliche», secondo il punto 11.1.4), non si può in generale non condividere i criteri e i contenuti della direttiva.

Naturalmente, altro è condividere altro attendersi che, di per sé soltanto, la direttiva sia in grado di produrre i risultati sperati. Essa è stata d'altronde consapevolmente concepita come parte di un processo, come punto di origine di una metodologia generale che dovrebbe incarnarsi in tante specifiche carte dei servizi quanti sono i servizi esistenti e acquistare così quella specificità e puntualità che ovviamente mancano agli indirizzi. Se questo processo attuativo troverà le energie necessarie a sostenerlo è un punto che certo gli indirizzi non potevano determinare.

2.3. I «codici generali» del rapporto fra amministrazione e cittadino

L'«apertura al pubblico della casa amministrativa» stabilita dalla legge 241 richiede nuove regole di cortesia e di correttezza tra i «padroni di casa» e il «pubblico». Le nuove regole riguardano in particolare l'accesso del cittadino ai documenti dell'amministrazione, il linguaggio della comunicazione tra amministrazione e cittadino (Codice di stile), la correttezza del funzionario (Codice di comportamento), la capacità di autocertificazione di situazioni, stati, qualità. Su ciascuno di tali aspetti ci si sofferma qui solo brevemente, per qualche sintetico elemento di identificazione e analisi.

a) L'accesso del cittadino all'amministrazione. La disciplina del diritto di accesso e la chiara codificazione del principio per la quale l'accesso costituisce la regola, la riservatezza l'eccezione, sono uno dei più rilevanti portati della legge 241.

Il governo Ciampi non ha sottovalutato l'importanza della materia e ha elaborato progetti sia per migliorare la disciplina regolamentare (rispetto a quella contenuta nel DPR 352 del 27 giugno 1992), sia per rendere più efficace la tutela del diritto, con la proposta di legge istitutiva di una Commissione di garanzia. Nessuna delle due iniziative si è però tradotta in atti formali.

Ciò nondimeno il diritto di accesso si è consolidato e sembra si possa dire che, pur se non senza resistenze, esso sta entrando nel costume amministrativo italiano.

Grazie alla speciale azione prevista dalla legge 241, la giurisprudenza amministrativa sta elaborando i principi giuridici integrativi e attuativi della disciplina legislativa.

Non è certo questa la sede per un'accurata analisi, né per una generale rassegna, della giurisprudenza in materia. Interessa però segnalare che si vengono tra l'altro definendo: i caratteri del diritto di accesso come autonomo diritto soggettivo all'informazione (Cons. St., IV, 7 marzo 1994, n. 216); i caratteri dell'interesse richiesto per il suo esercizio, non meramente emulativo (Cons. St., IV, 11 gennaio 1994, n. 8) ma non necessariamente correlato a un potere di azione (Cons. St., IV, 7 marzo 1994, n. 216; Cons. St., VI, 19 luglio 1994, n. 1243; IV, 11 gennaio 1994, n. 21); l'esercitabilità del diritto generale di accesso anche durante la pendenza di giudizi (Cons. St., IV, 7 marzo 1994, n. 216; V, 8 febbraio 1994, n. 78); l'autonomia del diritto di accesso da altre forme di pubblicità previste in via generale (V, 8 febbraio 1994, n. 78, rispetto all'albo pretorio); il carattere generale (V, 27 giugno 1994, n. 730; V, 21 febbraio 1994, n. 119) dell'azione posta a tutela dell'accesso (per il carattere invece speciale si veda VI, 3 febbraio 1994, n. 85); la casistica degli atti riservati e non riservati (tra i quali ultimi gli elaborati scritti di un concorso — secondo IV, 11 gennaio 1994, n. 21— e gli atti a base di un verbale di infrazione in materia previdenziale secondo VI, 30 marzo 1994, n. 441).

b) L' accesso dell'amministrazione al cittadino. L' (auspicato) accesso del cittadino ai messaggi dell'amministrazione e il codice di stile: il codice di stile parte dall'assunto che il sessanta per cento della popolazione non è in grado di comprendere testi complessi ed elaborati, e propone come obiettivo che i testi prodotti e usati dall'amministrazione possano risultare comprensibili a ciascuno. A questo scopo si prospetta nel «Codice» una serie di osservazioni, analisi, proposte ed esempi che aiuta a «liberare» gli atti dall'incrostazione dello stile curiale, e che risulta, il che non guasta, una lettura divertente.

Naturalmente, gli autori del Codice sanno bene che un disegno di legge o un provvedimento amministrativo devono poter essere compresi dalla popolazione, ma devono anche (forse soprattutto) prestarsi all'uso specialistico nel circuito dell'attuazione e potenzialmente della giurisdizione, e che di conseguenza essi devono soddisfare a esigenze di tecnicità, e che un'apparente chiarezza per l'utente inesperto rischia di tradursi in una formidabile fonte di incertezza, confusione e in definitiva oscurità nel circuito tecnico.

Infatti essi molto opportunamente sottolineano che «per gli atti a contenuto precettivo (decreti, regolamenti, delibere, ordinanze, bandi e co-

sì via) le raccomandazioni andranno usate salvaguardando la specificità della terminologia e la certezza che ne deriva» (p. 41). D'altronde, usare per tali atti il dizionario di base proposto non sarebbe agevole, dal momento che questo non comprende le parole decreto, delibera, ordinanza, bando.

Il Codice vale dunque soprattutto, come pure viene proposto, per «tutta la documentazione scritta di tipo informativo (avvisi al pubblico, istruzioni, materiale divulgativo, ecc.)» (p. 41), atti rivolti all'utenza o al pubblico in generale, ma non coinvolti nell'uso tecnico, per i quali è giusto esigere più elevati livelli di esposizione, ovvero avvalersi di un dizionario e di una sintassi più basilari.

Oppure si potrebbe dire che bisogna passare dal Codice di stile ai Codici, adattati alle diverse esigenze (gli studi di tecnica legislativa sono, in un certo senso, un codice di stile delle leggi).

In ogni modo, l'esigenza di chiarezza e di massima semplicità non può che essere apprezzata. Uno sforzo in questa direzione può condurre inoltre a rivelare i molti casi in cui dietro l'oscurità di linguaggio non c'è affatto la complessità di pensiero del dotto né l'esigenza del linguaggio tecnico, ma soltanto la confusione e la sciattezza dell'autore.

In particolare, l'idea del dizionario di base potrebbe essere sviluppata. Da una parte, esso potrebbe essere distinto in realtà in diversi dizionari, a seconda del tipo e delle finalità del documento. I dizionari potrebbero venire informatizzati e funzionare come i correttori ortografici dei programmi di videoscrittura: nel senso di segnalare le parole estranee al dizionario e di proporre termini corrispondenti, in modo che l'autore possa valutare se quelli da lui usati siano indispensabili e se i vocaboli più semplici suggeriti non siano altrettanto adatti.

c) Le regole di correttezza del funzionario; il codice di comportamento. Il «codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni» emanato con decreto del ministro per la Funzione pubblica il 31 marzo 1994 dà precisione e concretezza ai doveri di comportamento già propri dei pubblici dipendenti nell'ambito degli obblighi di diligenza, lealtà e imparzialità.

In altre parole, le norme che esso contiene sono in larghissima misura *ricognitive* della situazione esistente e si riferiscono, vietandoli, a comportamenti che già prima erano sanzionati in via disciplinare, talvolta (a seconda delle circostanze concrete) potenzialmente anche in via penale.

La sua ragione d'essere, e perciò anche il suo pregio, sta essenzialmente nella certezza che esso introduce nei rapporti, ponendo regole scritte là dove prima c'erano semplicemente regole incerte in quando dedotte da criteri e principi generali, o da massime giurisprudenziali.

È anche troppo ovvio, comunque, che gli espliciti (e ben giustificati) divieti che esso introduce (in relazione ai regali e altre utilità, ai conflitti di interessi, all'abuso delle cose d'ufficio e dei mezzi di trasporto dell'amministrazione, all'uso del tempo e così via) costituiscono anche, letti a rovescio, l'indicazione di ciò che troppo spesso accade, e non dovrebbe (più) accadere. Resta difficile pensare che una chiara codificazione delle regole potrà da sola modificare nella misura necessaria comportamenti talora entrati nell'uso in modo radicato.

La codificazione ha dunque un significato maggiore solo se concepita come strumento e parte di una complessiva azione di governo del personale da parte ovviamente non soltanto del dipartimento per la funzione pubblica, ma di ciascun ambito e livello di governo. È ovvio poi che il miglioramento del «costume» degli impiegati e funzionari non potrà che essere favorito dalla percezione che regole simili o analoghe valgono ormai per tutti i responsabili della cosa pubblica e che esse vengono da tutti rispettate.

d) Il rapporto di fiducia; le regole di autocertificazione. Già il legislatore della legge 241/90 aveva cercato, all'art. 18, di estendere e agevolare l'applicazione della'egge 15 del 4 gennaio 1968, soprattutto in relazione alla facoltà di «autocertificazione» di stati e qualità da parte dell'interessato, disponendo che entro sei mesi le amministrazioni interessate adottassero «le misure organizzative idonee » (comma 1).

Inoltre, e ben più drasticamente, lo stesso art. 18 aveva disposto che «qualora l'interessato dichiari che fatti, stati e qualità sono attestati in documenti già in possesso, della stessa amministrazione procedente o di altra pubblica amministrazione, il responsabile del procedimento provvede d'ufficio all'acquisizione dei documenti stessi o di copia di essi», e che «parimenti sono accertati d'ufficio dal responsabile del procedimento i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione procedente o altra pubblica amministrazione, è tenuta a certificare».

È da temere, tuttavia, che una rigida applicazione delle disposizioni che fanno carico all'amministrazione di procedere ad accertamenti d'ufficio non giovi affatto alla celerità dei procedimenti. Perciò le norme ora citate potranno forse impedire che l'amministrazione eviti di procedere allegando il difetto di documentazione; ma nella maggior parte dei casi, infatti, continuerà a essere più funzionale per lo stesso interessato attivarsi affinché la documentazione richiesta pervenga all'amministrazione procedente.

128 Giandomenico Falcon

In questo quadro il DPR 130 del 25 gennaio 1994 (regolamento recante norme attuative della legge 15 del 4 gennaio 1968, con particolare riferimento all'art. 3 e ad altre disposizioni in materia di dichiarazioni sostitutive) ha dettato disposizioni di carattere generale rivolte sia a estendere sia ad agevolare il ricorso all'autocertificazione.

Si noti che il regolamento citato non sembra trovare espresso fondamento nella legge 15/68, ma piuttosto nella generale capacità del governo (ai sensi dell'art. 17 della legge 400/88) di dettare norme per l'esecuzione delle leggi. Infatti, la legge 15/68 prevede piuttosto un'attuazione a opera dei regolamenti delle singole amministrazioni¹⁵.

Tra le disposizioni più significative della nuova disciplina in vista della «semplificazione» del rapporto con gli amministrati si possono ricordare — oltre ovviamente a quella che stabilisce i casi in cui è ammessa la dichiarazione temporaneamente sostitutiva (art. 2), quella che semplifica le modalità di presentazione («anche contestualmente all'istanza... sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto... autenticata da quest'ultimo» (art. 3, c. 2), quella che stabilisce il livello o qualifica richiesta per il funzionario che accetta la dichiarazione (qualunque superiore alla quinta, e comunque il responsabile del procedimento: art. 3), quelle che semplificano l'autenticazione delle copie (a opera del responsabile del procedimento o di qualsiasi altro dipendente competente a ricevere la documentazione: art. 3, c. 5), quelle che disciplinano la correzione di dichiarazioni irregolari o incomplete (art. 5).

Nell'insieme, si tratta di un testo nel quale è evidente l'attenzione a offrire al cittadino il massimo di facilitazioni, mantenendo contemporaneamente la giusta attenzione alle esigenze di funzionalità dell'amministrazione.

3. L'innovazione e la sua effettività

Si sono considerate finora le innovazioni che sono apparse più rilevanti nel loro contenuto e scopo specifico. È chiaro tuttavia che un problema assai rilevante è quello della loro *effettività*, ovvero della loro capacità di tradursi in concrete prassi applicative.

Il tema dell'effettività delle previsioni normative è chiaramente assai

¹⁵ Infatti l'art. 8. del DPR 130/94 fa «salva la facoltà dei singoli Ministri, ai sensi dell'art. 3 della legge 15 (5) del 4 gennaio 1968, di adottare ulteriori norme di attuazione compatibili con quelle del presente regolamento, in relazione ad esigenze peculiari di ogni amministrazione, anche al fine di introdurre nuove ipotesi di ricorso all'autocertificazione».

complesso e di fronte a esso il punto di vista del giurista è per definizione un punto di vista parziale, che può dare un primo contributo di esperienza. Posti questi limiti generali, può essere utile distinguere l'ambito dell'amministrazione autoritativa dagli altri ambiti.

a) Nell'amministrazione autoritativa. Come si è visto, la maggiore innovazione in questo ambito consiste nei processi di semplificazione di procedimenti e di «liberalizzazione» di attività. Poiché dove l'attività è liberalizzata — come quando la precedente autorizzazione è sostituita dalla semplice previa denuncia — la riforma dovrebbe essere attuata direttamente dal cittadino, può sembrare che un alto grado di effettività sia in partenza assicurato.

Tuttavia, questo risultato è fortemente posto in dubbio dalla situazione di scarsa certezza sull'ambito di applicazione della liberalizzazione che si è prima messa in luce. L'«autoapplicazione» delle norme presenta dei rischi che il cittadino non vuole correre, se non dove sia evidente trattarsi della strada giusta e necessaria. Nelle situazioni di incertezza, perciò, il cittadino continuerà a richiedere quell'autorizzazione che l'autorità forse non ha più neppure il potere di dare (essendo essa in ipotesi sostituita dalle nuove regole sulla denuncia dell'inizio di attività): ma che probabilmente per la stessa ragione per la quale il cittadino la chiede finirà per dare o negare, decidendo sulla domanda.

Più semplice è la situazione per le ipotesi di silenzio-assenso, dato che il loro campo di applicazione è codificato dal regolamento.

b) Nell'amministrazione erogativa e nei codici generali. Quanto ai pubblici servizi, la direttiva «principi» prevede al punto 11.6 (rimborso) e Mi (reclami) una sorta di disciplina della tutela dell'utente. Ma il problema è quanto sarà effettivo lo strumento volto a garantire l'effettività delle rimanente parti.

Il rischio è, ovviamente, che la direttiva rimanga, in questa come in molte altre parti, a comporre una sorta di «libro dei sogni» dei pubblici servizi. La direttiva avverte il rischio e si sforza di rimediare mediante la previsione di «sanzioni amministrative e disciplinari» a carico dei dirigenti, e mediante la teoria che per i concessionari «l'inosservanza dei principi... costituisce inadempimento degli obblighi contrattualmente assunti».

Ora, la prima previsione di sanzioni è corretta sul piano giuridico, ma è difficile immaginarne l'effettiva traduzione in realtà senza un'energia cogente diversa da quella del puro e semplice testo della direttiva. La seconda è giuridicamente dubbia, sin quando almeno i principi non siano davvero entrati nella contrattualistica concessoria, ma anch'essa minaccia forse troppo per essere del tutto credibile.

130 Giandomenico Falcon

Quanto al diritto di accesso, l'impressione è che esso stia entrando nel costume amministrativo, sotto la doppia spinta delle richieste dei cittadini e di un atteggiamento rigoroso e non corrivo con l'amministrazione assunto dalla giurisprudenza (ad esempio quella sopra ricordata): a conferma che essa è molto spesso un fattore determinante nell'assicurare l'effettività della norma.

Della problematica traduzione in realtà del codice etico si è già detto. Previsioni più felici sembrano invece doversi fare per la questione dell'autocertificazione, per la quale le difficoltà applicative sono soprattutto difficoltà di *certezza*, per definizione in grado di esser superate da una normativa accurata e attenta.

4. L'innovazione e le autonomie

È stato rilevato che alla grande produttività del governo Ciampi nel campo delle riforme amministrative non ha corrisposto un'attenzione altrettanto sensibile alle esigenze autonomistiche. L'«esigenza del fare e del fare presto» sarebbe risultata prevalente «sull'esigenza, che doveva essere parallela, del rispetto delle autonomie»¹⁶. Il che può sembrare ulteriormente strano se si considera che nello stesso periodo è divenuto assai intenso il dibattito sul federalismo e quasi unanimemente condivisa almeno la tendenza al cosiddetto «regionalismo forte».

Nell'ambito dei temi qui affrontati un aspetto specifico di questo «centralismo» sta, ad esempio, nel potere che il governo si è ritenuto autorizzato (e il Consiglio di stato nel parere 1564/93 della Sezione I ha legittimato tale opinione) a includere nell'elenco di attività soggette a silenzio-assenso ai sensi dell'art. 20 legge 241/90, anche attività comunali rientranti nelle materie di cui all'art. 117, c. 1, e soggette perciò a legislazione regionale e ciò con l'argomentazione nient'affatto persuasiva che fa perno sull'immediata operatività della stessa legge 241/90 sancita dall'art. 29 di essa per le regioni ordinarie, e quasi che tale immediata operatività non dovesse assai più coerentemente essere letta come attribuzione *alle regioni* del compito di indicare con regolamento le attività soggette al nuovo regime¹⁷.

¹⁶ Così U. Pototschnig, «Una valanga di nuove leggi dello stato per mettere fuori gioco le Regioni (e i cittadini)?» in *Le Regioni*, 1994, p. 3.

¹⁷ Nel citato parere invece il Consiglio di stato ipotizza che dopo la nuova disciplina statale le regioni restino «sempre libere di intervenire sulla materia, prevedendo con legge una diversa organizzazione di procedimenti amministrativi»: dove lascia stupiti, tra l'altro, l'opinione, in nessun modo argomentata, che per le regioni occorra sempre la forma della legge.

Detto questo, la rilevazione del carattere nettamente centralizzato (più che «centralista»: si può dire che esso era centralizzato persino rispetto al resto dell'amministrazione statale) dell'intero sforzo di modernizzazione dell'amministrazione è più la registrazione di uno dei dati del problema che la formulazione di uno specifico rimprovero agli autori di quello sforzo.

Intendo dire che uno dei dati del problema della riforma amministrativa in Italia consiste nel fatto che una cultura riformatrice paragonabile per qualità e per intensità a quella che si è operativamente manifestata al centro (per essere precisi, a partire dal Dipartimento per la funzione pubblica) in questo periodo non è sorta o non ha trovato mezzi di significativa espressione in alcun altro luogo. Se in molti settori le regioni sono state antesignane di riforme o modifiche ordinamentali che poi hanno trovato dal centro riconoscimento e generalizzazione, ciò non si può certo dire in misura significativa per lo sforzo della modernizzazione amministrativa. Ciò, sí noti, anche in ambiti che sicuramente non ponevano in discussione «poteri» di cui si potesse affermare che, nell'attuale forma di regionalismo, costituiscono monopolio statale: si pensi al «codice etico» o al «codice di stile» quali esempi di atti che, proprio per il limitato grado di innovatività giuridica o di vincolatività, sarebbero stati in realtà alla portata di qualunque amministrazione che avesse voluto cimentarsi sul tema.

In sintesi, il carattere centralizzato, ovvero concentrato al centro, dello sforzo riformatore ne costituisce indubbiamente un limite. Tuttavia, si tratta di un limite dell'insieme, e non certo di un limite di coloro che compivano un tentativo, dalla sola posizione e nel solo modo in cui potevano in realtà, nelle condizioni date, compierlo. D'altronde non è mancato un tentativo di «diffondere» la cultura della modernizzazione amministrativa, compiuto soprattutto attraverso quei «progetti pilota»¹⁸, attraverso i quali il Dipartimento per la funzione pubblica ha cercato di radicare nel concreto la prospettiva della modernizzazione, e ha cercato di coordinare e sostenere le iniziative proposte dalle diverse amministrazioni, sia statali sia regionali o locali.

In altre parole, nella prospettiva del Dipartimento per la funzione pubblica contava non tanto la *qualità* (statale, regionale o locale) delle amministrazioni (in questo senso tutte ugualmente «periferiche»), quanto la loro disponibilità a essere interlocutori di un processo di rinnovamento.

¹⁸ Se ne veda la documentazione in C. Lacava e G. Vecchi, «L'amministrazione nell'XI legislatura», nel presente volume.

5. Conclusioni e prospettive

Proviamo, in sede di conclusioni, a rispondere alla domanda implicitamente presente lungo tutta l'esposizione. L'azione riformatrice qui considerata segna un punto di vera discontinuità rispetto al passato? In caso affermativo si tratta di una tendenza destinata a durare in futuro?

Genericamente, è evidente la discontinuità rispetto a una pluriennale tradizione di sostanziale disinteresse per le «garanzie» dell'amministrato, rimesse a uno sperato buon andamento dell'amministrazione, anche se episodi «anticipatori» (ad esempio, la legge 15/68) sono ritrovabili anche nel passato. Con maggiore precisione, tuttavia, si possono a mio avviso distinguere i diversi piani delle tendenze di fondo, il piano della capacità elaborativa e il piano operativo.

Sul piano delle prime, emerge una (positiva) continuità con la «svolta del 1990» e con l'azione del precedente governo Amato.

È invece sul piano delle capacità elaborative e sul piano operativo che può essere fondata la sensazione di un salto di qualità, espresso in una grande estensione e accelerazione del processo e in un grande dinamismo impresso alla tendenza, e più in generale nella posizione di primo piano assegnata alla «questione amministrativa» nell'agenda governativa.

Il governo Ciampi ha lanciato ai cittadini un forte messaggio, nel senso che i rapporti fra amministrazione e cittadini possono essere impostati su base diversa dal passato e ha posto a disposizione sia delle amministrazioni sia dei cittadini alcuni fondamentali strumenti per codificare e verificare tale nuovo rapporto. Spetta ora ai cittadini, oltre che alle amministrazioni, mostrare che il messaggio è stato ricevuto e apprezzato nella sua importanza, ed esigerne l'ascolto anche da parte delle amministrazioni che non volessero ascoltarlo.

Quanto alle prospettive, rimane probabilmente vero quanto affermato da G. Jones circa i «tre importanti insegnamenti» che possono trarsi dall'esperienza britannica di modernizzazione dell'amministrazione. In base a essi «in primo luogo, non ci sono soluzioni veloci», dato che «il cambiamento amministrativo è un lungo processo e i riformatori dell'amministrazione devono essere preparati a un lungo percorso»; «in secondo luogo, il cambiamento può essere ottenuto soltanto attraverso un insieme di incentivi e di minacce sanzionate» dato che «in questo modo i soggetti coinvolti, dirigenti e personale, possono essere indotti a cambiare mentalità, specialmente se sono coinvolti nel processo di cambiamento e gli è data la possibilità di contribuire a conseguirlo»; infine «è

assolutamente necessario perché il cambiamento possa aver luogo che i politici abbiano la volontà di realizzarlo»¹⁹.

Certamente, proprio per il fatto che nel periodo del governo Ciampi moltissimo si è fatto in poco tempo, può risultare comprensibile che, dopo la fase dell'impeto, di necessità subentri una fase di «elaborazione» (nel senso psicologico del termine) e della «digestione» di quanto fatto. Guai tuttavia se anziché di un processo di assimilazione dovesse trattarsi di un progressivo abbandono da parte del governo del tema della riforma amministrativa come tema centrale. Citando ancora Jones, infatti, va ricordato che «la modernizzazione della pubblica amministrazione richiede l'impegno dei capi politici per un lungo periodo, altrimenti questioni più importanti domineranno l'agenda politica e i funzionari continueranno con le pratiche tradizionali bloccati nelle solite procedure operative»²⁰: almeno là dove il processo innescato non trovi ormai stimoli e garanzie esterne agli apparati amministrativi.

¹⁹ G. Jones, «La modernizzazione amministrativa nel Regno Unito: una panoramica» in Y. Mény e V. Wright (a cura di), La riforma amministrativa in Europa, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 59.
²⁰ Ilid., p. 59 e segg.

Il difficile mestiere di ministro della Funzione pubblica

Sabino Cassese

1. Le principali direzioni di marcia

Dagli inizi del 1994, e ancor più dal maggio dello stesso anno, ho rifatto frequentemente il sogno meraviglioso di Peter Schlemihl, quello di separarmi dalla mia ombra, il problema della riforma amministrativa, che mi segue da più di un quarto di secolo. Non ci sono riuscito ed eccomi qui a riparlare del tema.

Comincio ricordando le principali direzioni di marcia del governo Ciampi nel campo amministrativo.

Nel programma del governo Ciampi, la riforma dell'amministrazione pubblica occupava un posto inconsueto rispetto al passato. Si parlava, oltre che del riordino amministrativo nei settori dell'agricoltura e delle foreste, del turismo e dello spettacolo, delle partecipazioni statali, delle casse di risparmio e delle unità sanitarie locali — in conseguenza dell'esito dei referendum — anche della necessità di preparare «l'azione delle future amministrazioni per il loro indilazionabile ammodernamento» e di prevenire e reprimere la corruzione nell'amministrazione. I rimedi a questi problemi erano individuati — nel programma di governo — in procedimenti amministrativi più semplici e corretti, in regole etiche più analitiche e cogenti, in controlli efficaci.

L'azione concreta del governo, enunciata sollecitamente in tutta la sua ampiezza e svolta a ritmo spedito, si è mossa in cinque direzioni, la prima delle quali mirava a ridare sovranità agli utenti e a rendere più affidabili, sollecite e comprensibili le pubbliche amministrazioni.

Per porre l'amministrazione al servizio degli utilizzatori è stata adottata una *Carta dei servizi pubblici*, poi recepita in una direttiva governativa, con standard di qualità e quantità, che è servita da esempio a grandi enti, istituti scolastici, unità sanitarie locali, e altri organismi erogatori di servizi pubblici, che hanno, a loro volta, stabilito i livelli uniformi della propria attività, rendendoli pubblici. Nella stessa direzione è stata promossa la realizzazione di una serie di progetti sperimentali (in particolare, i

cosiddetti «Cento progetti al servizio dei cittadini»), specialmente locali, diretti a innovare procedure, ad accelerare e semplificare l'azione pubblica, a rendere più «amichevole» l'amministrazione, e a portare gli uffici pubblici più vicino ai cittadini (a Roma, Milano, Siena, Arezzo, Bologna e in altre città).

Per rendere più sollecite le pubbliche amministrazioni è stata rilanciata la legge sul procedimento amministrativo (quasi tutti i ministeri hanno approvato il regolamento sui tempi e sul responsabile; sono stati triplicati i casi di silenzio-assenso; le associazioni degli enti locali sono state impegnate nell'attuazione della legge), reso più generale e agevole il ricorso all'autocertificazione; ma, principalmente, sono stati deliberati settanta regolamenti che hanno semplificato circa cento procedimenti, tra cui quelli di spesa, quelli di acquisto di forniture e servizi, quelli di espropriazione, quelli di localizzazione di opere statali, quelli di concessione delle patenti di guida. Ne è risultata una riduzione complessiva dei tempi amministrativi di quattordici anni (calcolati solo sui provvedimenti approvati; il risparmio di tempo potrebbe essere raddoppiato con l'attuazione della restante parte della legge).

Per rendere più comprensibili le pubbliche amministrazioni è stato redatto e diffuso un «Codice di stile», con istruzioni per comunicare con gli utenti.

La seconda direzione della riforma mirava a rendere meno pesanti e confuse le strutture amministrative. A questo scopo, sono stati soppressi un ministero (quello della Marina mercantile), tredici comitati interministeriali e oltre settanta organi collegiali. Inoltre si è proceduto ad ammodernare numerosi ministeri, con l'approvazione dei relativi regolamenti governativi di riorganizzazione interna (ministeri della Sanità, del Bilancio e programmazione economica, del Commercio con l'estero).

La riduzione del numero delle strutture pubbliche, oltre a rendere più ordinato l'apparato pubblico, ha consentito di ridurne i costi, valorizzandolo e senza portare funzioni all'esterno, come fatto in precedenza con l'istituzione di enti e autorità. Nel riordino del settore sanitario e nel disciplinare le assunzioni è stata conferita maggiore autonomia agli enti locali. A questi, parallelamente con i progressi dell'autonomia finanziaria, è stata consentita libertà di assumere personale (e maggiori sviluppi vi sarebbero stati se l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia-ANCI avesse fatto proposte, invece di rivendicazioni).

Il terzo indirizzo ambiva a rendere meno costose le pubbliche amministrazioni, riducendo sia il carico fiscale che esse producono sia il carico burocratico che impongono (agendo, quindi, sia sui costi iscritti nel bilancio dello stato sia su quelli iscritti nei bilanci delle famiglie). A que-

sto fine, il governo Ciampi ha legato riforma amministrativa e risanamento finanziario.

Nella «finanziaria» per il 1994, approvata nel dicembre 1993, sono state inserite norme per un riordino generale delle pubbliche amministrazioni, consistente in fusione di ministeri, riassetto e privatizzazione di enti pubblici, migliore utilizzazione del personale pubblico, determinazione dei carichi di lavoro, dismissione di beni pubblici, rideterminazione di prezzi e tariffe dei beni e dei servizi pubblici, rinegoziazione dei prezzi dei contratti per l'esecuzione di opere e la fornitura di beni e servizi.

Questo riordino ha investito anche la scuola e l'università. Per la scuola, riducendo il numero delle classi e prevedendo l'autonomia degli istituti scolastici; per l'università realizzando l'autonomia finanziaria, considerata la più grande riforma universitaria degli ultimi quarant'anni (così l'ha giudicata recentemente il presidente della conferenza dei rettori).

Le riduzioni di costi e i risparmi di spesa conseguenti a queste iniziative sono stati calcolati in circa duemilaseicento miliardi (la valutazione iniziale del Dipartimento della funzione pubblica oscillava tra i cinque e i seimila miliardi, ma si scelse la stima più cauta del ministro del Tesoro). Inoltre — a parte l'aumento di efficienza derivante da tale programma — non sono da sottovalutare i minori costi realizzabili sul medio periodo: infatti una gestione più attenta delle risorse organizzative, di personale e finanziarie in un'area, come il settore pubblico, dove si registrano da anni sprechi, può produrre risparmi notevoli in un arco di tre-cinque anni.

La quarta direzione della riforma mirava a rendere più neutrale e più corretta l'azione amministrativa. Per renderla più neutrale si è data attuazione al DLgs 29/93 (mentre se ne rendeva più preciso il disegno della contrattualizzazione, mediante l'introduzione del principio che, in materia di lavoro, il contratto prevale sulla legge), nelle parti relative alle nomine dei dirigenti, alla partecipazione di estranei a commissioni di concorso, agli incarichi esterni dei magistrati, e, in generale, alla separazione tra politica e amministrazione.

Per rendere più corretta l'azione amministrativa, si è cercato di ridurre sia la corruzione sia i costi che ne conseguono. Per ridurre la corruzione è stato emanato un «Codice di comportamento dei dipendenti pubblici» ed è stato modificato il sistema dei controlli, obbligando ogni amministrazione a istituire uffici di controllo interno, introducendo controlli dei costi e dei rendimenti, anche su base comparativa (accanto agli obsoleti controlli di legittimità, di gran lunga ridotti) e modificando i compiti della Corte dei contri.

Per ridurre i costi derivanti dalla corruzione è stato previsto l'obbligo delle amministrazioni pubbliche di rinegoziare i prezzi dei contratti. Ta-

le obbligo è stato introdotto non solo in considerazione dell'alto costo della corruzione (valutato intorno ai diecimila miliardi per anno), ma anche a causa delle forti disparità rilevate dall'ispettorato del Dipartimento della funzione pubblica tra i prezzi pagati per gli stessi beni e servizi da diverse unità amministrative.

Il quinto indirizzo era quello di avvicinare i poteri pubblici italiani all'Europa. Un grande passo avanti in questa direzione è stato fatto con l'approvazione, nel febbraio 1994, del regolamento sull'accesso dei cit-

tadini di altri paesi europei agli uffici pubblici italiani.

Questi indirizzi di riforma non erano tutti ignoti alla politica e alla cultura amministrativa. Molti di essi, anzi, avevano trovato persino consacrazione in leggi (come quelle del 1968 e del 1970 sulla riforma amministrativa generale o quelle del 1970 e del 1977 sugli enti pubblici), che erano rimaste, però, inattuate. Riprenderli è parso importante: un buon progetto di riforma deve, infatti, trarre ispirazione dal precipitato dei disegni precedenti, dare a essi nuova vita e, finalmente, attuazione (sposandoli ai nuovi obiettivi). Così facendo, il governo Ciampi — un governo di tecnici — ha ripreso (e realizzato) tanti progetti enunciati da politici in anni precedenti, dando attuazione all'acquis, e, contemporaneamente, trovando una legittimazione politica nella tradizione delle idealità riformatrici.

Al complessivo disegno di riforma sono stati chiamati a collaborare gli esperti di problemi amministrativi (giuristi, amministratori, studiosi di scienza dell'amministrazione, economisti, storici, statistici e altri), in commissioni, comitati e gruppi di lavoro. Si è trattato di non meno di cinquecento persone che, in modi diversi, hanno collaborato alla preparazione dei trentacinque volumi pubblicati nel 1993-1994 dal Dipartimento della funzione pubblica. In questi volumi sono raccolti analisi statistiche, studi di settore, ricerche sul personale, proposte normative e altro materiale. Un contributo essenziale hanno dato singolarmente numerosi magistrati del Consiglio di stato e della Corte dei conti, nonché le sezioni consultive del Consiglio di stato (queste ultime con i pareri sui numerosi regolamenti relativi alla semplificazione dei procedimenti).

Tra questi apporti esterni, fondamentale è stato quello di un gruppo di giovani studiosi dell'Università di Roma, che si è dedicato interamente, con grande impegno ed entusiasmo e tralasciando altri lavori, alla redazione di studi e alla progettazione di riforme. Il loro contributo è stato fondamentale. Il solo fatto che vi siano tanti ingegni e tanto entusiasmo riformatore dovrebbe far bene sperare per il futuro.

Il risultato dell'appello a tante forze esterne e interne all'amministrazione è stato, se non la fondazione di una nuova cultura amministrativa,

l'integrazione di discipline diverse, applicate ai problemi della funzionalità degli apparati pubblici. Si è trattato, comunque, di una cospicua attività conoscitiva e di studio, che comprende anche la costituzione di una banca dati sui procedimenti amministrativi.

L'ampiezza e la profondità del programma di modernizzazione, che andava dal riordino dei ministeri al procedimento, dal personale alla contabilità, dalle funzioni pubbliche ai servizi pubblici, sono meglio valutabili attraverso il raffronto con i principali tentativi di riforma precedenti. Con quello di Lucifredi (1950), diretto a decentrare compiti statali, ma esauritosi nel cosiddetto decentramento burocratico. Con quello del 1968-70 (leggi 249 del 18 marzo 1968 e 775 del 28 ottobre 1970), mirante a riordinare gli uffici centrali e periferici per materie omogenee, a semplificare le procedure, a riordinare le carrière per qualifiche, con riduzione del loro numero e a operare un riassetto del trattamento economico del personale (ma impostato in modo meccanicistico ed esauritosi nella regionalizzazione — 1970, 1972, 1977 — e nella riforma dei ministeri del Bilancio e della programmazione economica e delle Partecipazioni statali, nonché della Scuola superiore della pubblica amministrazione, oltre che nell'istituzione della dirigenza, a sua volta restata a metà). Infine, con il «Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello stato», presentato al parlamento il 16 novembre 1979 e seguito dall'ordine del giorno del Senato del 10 luglio 1980, mirante a ridare efficienza all'amministrazione e spazio alle tecniche di amministrazione.

2. La politica come «scelta dei mali»

Jeremy Bentham, nella *Introduction to the Principles of Moral Legislation*, del 1789, osserva che «la politica è come la medicina: il suo unico compito è la scelta dei mali». Chi è convinto di ciò, non può analizzare l'attività di un governo prendendo in considerazione soltanto ciò che esso ha fatto, senza considerare le difficoltà incontrate, ciò che esso ha cercato di non fare, ciò che ha impedito che altri facesse e, infine, ciò che non ha potuto fare.

Se non si considera il primo aspetto, e non si segnalano i venti contrari — per non adoperare una più abusata metafora — si rischia di presentare l'azione riformatrice come opera della volontà, che si svolge in un ordine meccanico, nella disponibilità del governo, che può scegliere a suo piacimento. Se non si considera il secondo dei tre aspetti non si tiene conto delle scelte negative e, quindi, non si riescono ad apprezzare, alle bifor-

cazioni, le ragioni delle opzioni. Se non si tiene conto del terzo aspetto, si dimentica che l'agire politico presenta — come insegnava Bentham — accanto all'«agenda» anche il «non agenda»: esso, infatti, consiste anche nell'impedire che altri faccia. Da ultimo, se non si considerano le occasioni mancate, non si riescono a valutare i limiti dell'azione svolta.

Insisterò su tutti questi aspetti perché rappresentano la parte non visibile dell'azione di governo, anche se taluni di essi fanno parte degli assets (in particolare, l'elenco delle azioni negative e degli impedimenti), altri costituiscono liabilities (tali sono gli insuccessi e i successi parziali), altri ancora possono spiegare le scelte fatte, le azioni negative o gli insuccessi.

3. Il ministro della Funzione pubblica, ufficio di «staff» del presidente del Consiglio dei ministri

Prima di cominciare, vorrei considerare l'interrogativo che qualcuno si è posto: si è voluto fare troppo? Dico considerare, perché valutare è compito di altri.

Primo aspetto: un ministro non parlamentare ha il vantaggio di una maggiore libertà, perché non impegnato in parlamento se non per le questioni che attengono alla sua carica. Si aggiungono, a questi, i vantaggi di un ministro che non ha mai guardato alla carriera politica e, quindi, non mira a essere eletto o rieletto. I membri dei governi precedenti dovevano dedicare molto tempo al collegio e al partito; quelli del governo successivo all'opinione pubblica e ai media. Rispetto a questi, un ministro a tempo pieno ha molta più energia da dedicare ai suoi compiti pubblici.

Secondo: il ministro per la funzione pubblica ha due titoli per agire come ministro di «staff» del Presidente del consiglio dei ministri. Da un lato, è un ministro — almeno formalmente — senza portafoglio. Dall'altro, deve interessarsi di ogni aspetto che attiene alle amministrazioni pubbliche. In questo senso, nel 1993, sono state poste le premesse di un ruolo nuovo dello stesso ministro, con il mutamento dell'organizzazione del Dipartimento della funzione pubblica. Questo si configurava, in passato, come un «ministero dei dipendenti pubblici». Con la riforma adottata nel 1993, è stato chiamato a interessarsi — come voleva la legge istitutiva — oltre che del personale, anche dell'organizzazione, delle procedure e delle innovazioni amministrative.

Questa particolare collocazione del ministro per la funzione pubblica lo porta a svolgere una serie di compiti che possono essere considerati laterali, quali — faccio gli esempi che mi riguardano — la partecipazione alle decisioni relative a Roma capitale e al Sistema direzionale orientale, alle privatizzazioni, alla formulazione di un progetto di nuovo ordinamento in materia radiotelevisiva, alle concessioni in materia telefonica (GSM).

Ma i principali compiti del ministro per la Funzione pubblica, al di fuori del suo settore tradizionale (quello relativo alla pubblica amministrazione), sono stati due, il primo relativo alla preparazione della manovra finanziaria, il secondo alla redazione delle leggi e degli atti normativi del governo. Mi soffermo su questi due ruoli perché essi non sono più legati alla persona, ma acquisiti alle istituzioni.

La circostanza che il ministro per la Funzione pubblica abbia fatto stabilmente parte del gruppo di ministri incaricati della redazione della finanziaria e del «collegato» e di seguirne il successivo iter parlamentare ha consentito, nel 1993, di avviare su nuove basi la formazione della legge finanziaria e del provvedimento collegato. Questi, nel passato, venivano preceduti dalla nota «circolare» del Ministero del tesoro che, auspicando risparmi, non determinava i criteri per realizzarli né stabiliva obiettivi quantitativi. Nel 1993 è stata sperimentata, per la prima volta, una procedura diversa che ha consentito, anche grazie all'ausilio della Commissione tecnica della spesa pubblica, sia di ricostruire le spese imputabili a ciascun dicastero (il bilancio è ordinato per «tabelle» a seconda dei ministeri, ma talune «tabelle» includono anche spese di ministeri diversi) sia di determinare obiettivi quantitativi, per grandi categorie di spesa, dei risparmi da ottenere. L'altro aspetto importante di tale compito è stato quello attinente al lavoro di stesura delle modificazioni del provvedimento collegato alla legge finanziaria svolto, in particolare, dal ministro della Funzione pubblica con il relatore, prima al Senato, poi alla Camera.

Il secondo compito è quello relativo alla redazione degli atti normativi. Per comprendere l'importanza di quest'attività, occorre dire due parole sul Consiglio dei ministri e sulla «forza legiferatrice della burocrazia». Il primo è un organo collegiale male attrezzato in cui, in generale, la breve durata in carica e la scarsa conoscenza del settore amministrativo fa dei ministri i prigionieri dei propri collaboratori. Si aggiunga che ogni ministro, appena nominato, anche se deve durare in carica breve tempo, diventa il difensore a oltranza del proprio dicastero e dei suoi atti. Ne deriva che ogni ministro di settore ha un duplice rapporto con il suo apparato: dipende da esso per le informazioni e le proposte; è l'«avvocato» del settore che amministra (il ministro dell'Agricoltura per gli agricoltori, il ministro delle Finanze per i soggetti di imposta, il ministro del Lavoro per gli occupati e così via). Manca chi si interessa dei problemi della coerenza delle decisioni, dei loro effetti intersettoriali, degli interessi generali.

I ministri, a loro volta, dipendono dalla burocrazia, che è una grande produttrice di leggi. Infatti, la delegificazione incontra resistenze nella burocrazia, che vuole vedere consacrate le sue competenze in leggi. Lo stesso può dirsi per la semplificazione delle procedure, che toglie compiti agli uffici. Inoltre, spesso la burocrazia ricorre alle leggi perché non vuole provvedere essa stessa, con atti amministrativi, o perché incontra resistenze in altre amministrazioni: quindi la legge è uno strumento per spostare le responsabilità su altri, oppure per superare difficoltà interamministrative. Infine, la burocrazia vive delle leggi, perché deve poi interpretarle, emanando circolari, ciò che, in alcuni settori (ad esempio, Ministero delle finanze) è diventato un vero e proprio mestiere riconosciuto.

Il funzionamento del Consiglio dei ministri e l'atteggiamento della burocrazia spiegano perché vi sia bisogno di qualcuno che presti attenzione alla redazione delle norme e alle scelte che queste comportano. Il ministro per la Funzione pubblica, quindi, deve essere sia attento alla redazione dei testi (il burocratese è una brutta bestia: mi è capitato di sentire che un consiglio comunale doveva essere sciolto per infiltrazioni camorristiche, con la motivazione «per leggerezze poste in essere» dal vicesindaco), sia pronto a intervenire sulle proposte degli altri ministri, per assicurare il coordinamento orizzontale e la coerenza dell'azione di governo, al di là della cura degli interessi di settore. Si comprende che questo ruolo abbia portato il ministro per la funzione pubblica in primo piano e la stessa riforma amministrativa nell'agenda politica. Si comprende meno che dovesse toccare a un non politico di professione questo compito. Ciò la dice lunga sulla pochezza della politica dei partiti.

In conclusione, l'aver impostato il lavoro del Dipartimento della funzione pubblica come un compito di «staff» del presidente del Consiglio dei ministri ha consentito di rovesciare l'antica impostazione, che portava la politica nell'amministrazione, portando, al contrario, l'amministrazione nella politica.

Debbo aggiungere che nulla di ciò sarebbe stato possibile senza l'iniziativa e l'appoggio continui del presidente del Consiglio dei ministri. Ciampi era convinto della necessità di riformare la pubblica amministrazione: come tutti gli uomini migliori che vissero l'epoca costituente, imparò che le più ardite idealità si scontrano con le inerzie o le resistenze burocratiche. Convinto di ciò, Ciampi ha guidato la riforma con uno stile peculiare, messo a punto, probabilmente, nel lungo periodo di governo della Banca d'Italia: incitando, correggendo, isolando i problemi principali e di questi esaminando a fondo tutti gli aspetti. Se dovessi indicare i tratti principali dell'uomo di stato e di governo, non saprei quali anteporre a questi.

4. Le difficoltà incontrate

Veniamo ora alle difficoltà e alle resistenze incontrate. Le une e le altre sono venute, innanzitutto, dagli interessati, che, colpiti dai provvedimenti adottati o dalle «azioni negative», hanno — come è naturale — opposto resistenza. Ma non è tanto la resistenza che voglio ricordare, quanto l'effetto che essa ha prodotto sulla percezione pubblica dei problemi, a causa di una sorta di rifrazione pilotata dell'informazione.

Debbo riconoscere che, in generale, l'attenzione dei media sull'opera svolta è stata continua. Questo è dipeso anche da un'efficace opera di divulgazione, fondata su formule efficaci (nel novembre 1993, ad esempio, quella sulla burocrazia come tassa occulta di quindicimila miliardi; nel dicembre successivo, la critica al «burocratese» e le proposte relative, contenute nel «Codice di stile»). Debbo anche aggiungere che — specialmente da talune parti — non sono venuti che consensi: segnalerò, in particolare, quelli manifestati da «Civiltà cattolica» e dall'«Avvenire», sia nella fase iniziale, nel maggio-giugno 1993, sia nella fase finale, nel gennaio 1994 e quelli espressi sempre da «Il Sole-24 Ore».

Ma proprio per questo appaiono più singolari gli effetti prodotti dalle resistenze degli interessi colpiti. Sarà bene fare qualche esempio, istruttivo del modo di manipolazione delle notizie.

Nella seconda metà del gennaio 1994, istruzioni ai ministeri dirette a richiedere il rispetto degli orari di ufficio, in applicazione di leggi esistenti da decenni, diventavano una «circolare sul cappuccino» evocando, così, una fastidiosa invasione nella facoltà di ristorarsi, con conseguenti proteste di impiegati e di baristi (si noti che la parola cappuccino non era neppure menzionata nel provvedimento adottato).

Nel febbraio-marzo 1994, l'Associazione nazionale dei costruttori edili promuoveva un'azione contraria all'obbligo di rinegoziazione dei contratti pubblici, all'insegna dello slogan «la rinegoziazione ingessa la pubblica amministrazione» (affermazione non vera, perché a fermare la burocrazia era il timore di assumersi responsabilità, dopo i frequenti interventi dei giudici).

L'Unione nazionale delle autoscuole e degli studi di consulenza automobilistica promuoveva, nel febbraio 1994, una campagna di stampa contraria alla semplificazione del procedimento per l'attribuzione della patente di guida. 115 febbraio, «Il Giornale» intitolava un articolo Il governo dà via libera al delinquente patentato; il 15 febbraio, «Il Mattino» intitolava un articolo Patente anche ai criminali; «Italia Oggi» del 25 febbraio 1994 intitolava un articolo Delinquenti abituali al volante. Tutti que-

sti erano titoli a effetto che non avevano alcuna relazione con il provvedimento proposto e poi approvato, perché il sistema informativo del Ministero dei trasporti è collegato già da anni con quello dell'Interno.

La Confcommercio, contraria all'introduzione del silenzio-assenso per le licenze commerciali, promuoveva, sempre nel febbraio 1994, una campagna di stampa che induceva «Il Tempo» del 5 febbraio 1994 a intitolare un articolo *Cassese vuole il Far-West del commercio*. Un articolo, con lo stesso titolo, su «Il Giornale» del 9 febbraio 1994 aggiungeva, nel sottotitolo *E i fornai sono pronti a incrociare le braccia*, minacciando, così, indirettamente, che sarebbe stato tolto il pane agli italiani.

Il calcolo, compiuto all'inizio dell'anno 1994, che, nell'intero settore statale, sulla base dei ventiduemila concorsi già autorizzati, quattrocentomila procedure concorsuali potevano essere avviate o in corso, si tramutava, durante la campagna elettorale, nell'annuncio di quattrocentomila nuovi posti (mentre si trattava di posti già occupati). L'annuncio, a sua volta, veniva preso come una mossa elettorale in vista di una candidatura alle elezioni politiche.

Infine, il tentativo, nell'aprile del 1994, di dar seguito al referendum abrogativo, sopprimendo il Ministero delle risorse agricole, alimentare e forestali, istituito in luogo del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, veniva presentato come un tentativo di mettere in gioco la tutela degli interessi italiani a Bruxelles (mentre l'assenza di un ministero non escludeva che vi potesse essere un ministro incaricato degli affari agricoli, alimentari e forestali e, quindi, incaricato della tutela degli interessi italiani a Bruxelles).

In tutte queste vicende non si capisce quale parte giochi la difesa degli interessi colpiti e quale, invece, la tendenza a creare una vita pubblica fittizia, nella quale si fanno sorgere polveroni su problemi anche inesistenti (salvo accontentarsi di una risposta in forma solenne, altrettanto alta e vuota quanto il polverone). È vero, dunque, quanto osservato da Umberto Eco: un oggetto, un tema, una volta posto nel discorso dei media, viene a far parte di un mondo reale, perché si assume che i giornali facciano affermazioni vere. Da quel momento si comincia a discuterlo, analizzarlo, criticarlo, anche se non esiste.

Un secondo ordine di difficoltà è venuto dai partiti, preoccupati che l'azione della Funzione pubblica potesse toccare interessi dei ministeri. Le difficoltà affacciate nel novembre 1993, furono riprese, poi, nella fase preelettorale, il 2 marzo 1994, dal segretario di un partito il quale, per fermare l'attuazione della delega per la riforma dei ministeri, osservava che «Sabino Cassese è molto bravo, ma molto giacobino», perché voleva fare la riforma dei ministeri a camere chiuse. Ma il parlamento aveva già

dato una delega al governo; e se c'era un momento in cui tale delega poteva e doveva essere esercitata, questo stava nel passaggio da un governo all'altro, per le ovvie difficoltà di modificare l'assetto dei ministeri di un governo in carica.

Molto maggiori, in terzo luogo, le difficoltà frapposte dai sindacati. Queste hanno avuto le loro origini in numerosi fattori. Il primo era costituito dall'intensa attività normativa svolta in materia di pubblico impiego, diretta a modificare il DLgs 29/93 frutto di un accordo con i sindacati (di qui, la necessità di consultazioni anche sui due decreti correttivi, numero 470 e numero 456/93). Quest'attività normativa ha consentito di affermare il principio che il contratto prevale sulla legge. Non aver capito ciò (o preferire la doppia disciplina, di legge e di contratto) fa parte della miopia (o dell'ipocrisia) sindacale.

Il secondo fattore di attrito riguardava l'assetto del vertice dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni: l'affidamento della gestione dell'Agenzia a una sola persona — ben vista dai vertici sindacali — non era la miglior garanzia di neutralità dell'organo e di separazione tra indirizzo governativo e negoziazione sindacale né rispondeva al carico funzionale dell'organo.

Il terzo motivo era quello relativo alla cogestione: è vero che i sindacati avevano sottoscritto il DLgs 29/93, che li impegnava a uscire dagli organi collegiali, ma l'attuazione di questo impegno si rivelava difficile. Nel dicembre 1993, il Dipartimento della funzione pubblica dovette intervenire nuovamente almeno per quanto riguardava le commissioni di concorso, sulle quali una sentenza della Corte costituzionale aveva richiamato l'attenzione.

Gli altri motivi di opposizione erano gli orientamenti assunti in materia di precari (contro la loro sistemazione in ruolo), in materia di eccedenze (per una definizione del numero degli esuberi e la messa in mobilità o l'utilizzazione del collocamento in disponibilità, istituto sconosciuto alla prassi e nuovamente regolato nel 1993), in materia di orario di lavoro (da determinare sulla base delle esigenze degli utenti e non in relazione a quelle dei dipendenti della pubblica amministrazione), in materia di assenteismo negli uffici pubblici e di utilizzo dei congedi (per evitare il loro abuso con finte malattie, che consentono ai dipendenti pubblici di raddoppiare le ferie), in materia di permessi e aspettative sindacali (il cui costo è stato valutato in cinquecento miliardi di lire annui) e in materia di cosiddetta cassa integrazione degli statali (consistente, in realtà, in una disciplina più accurata del collocamento in disponibilità).

Le resistenze e le difficoltà provenienti da parte sindacale venivano, infine, dall'accento posto sugli utenti. I sindacati percepivano di non ave-

re più nel ministro per la Funzione pubblica il rappresentante degli impiegati pubblici nel governo e, quindi, il loro portavoce. Si rendevano conto che il ministro dava ascolto, invece, agli interessi degli utenti, ritenendoli prioritari rispetto a quelli degli erogatori dei servizi.

In realtà, i sindacati non avevano esperienza di ministri che operassero su un campo così vasto, senza cedimenti o ritirate e che non si comportassero come difensori del pubblico impiego: esemplare, in proposito, la vicenda dei contratti (normalmente, il ministro della Funzione pubblica agisce come avvocato della spesa, chiedendo i fondi per i contratti). Negli anni della crisi dei partiti, i sindacati avevano acquisito maggiore aggressività, riempiendo un vuoto politico e costituendo, in sostanza, una terza Camera. Da un lato, finanziati in modo cospicuo dallo stato (diecimila dipendenti statali distaccati producono — come rilevato — un costo di circa cinquecento miliardi, sei volte superiore a quello dei partiti, abrogato con il referendum del 1993); dall'altro, gestori di alcuni settori, come le poste e la previdenza, chiedevano di partecipare a ogni pur minuta decisione, difendendo all'esterno i grandi interessi ma, all'interno, lo status quo (ad esempio, nonostante le loro dichiarazioni pubbliche, anche i duemila dipendenti Agensud). Tutto ciò con un'adesione di principio alla democrazia procedimentale, ma con una richiesta di fatto di commissioni miste, con forti rivalità, prolissità e aggressività verbale.

Singolare, infine, che questa continua conflittualità si sia intrecciata con un costante dialogo, un dialogo fitto che — a quanto mi consta — mai le associazioni sindacali hanno richiesto e ottenuto, sempre con il ministro.

In quarto luogo, le difficoltà venivano da attriti funzionali con particolari burocrazie: quella, innanzitutto, del Ministero del lavoro, che tende a considerarsi organo di tutela dell'occupazione, a scapito della pubblica amministrazione, per la sistemazione di personale nei ruoli pubblici. Ciò ha condotto a numerosi conflitti, fin dal maggio 1993, in materia di sistemazione di dipendenti pubblici a tempo determinato, di attribuzione del trattamento di cassa integrazione ai dipendenti dei partiti, di assunzione nei ruoli della pubblica amministrazione di spedizionieri privati (che sapevano fin dagli anni cinquanta di dover perdere il loro posto), di tagli alle pensioni.

In quinto luogo, difficoltà venivano dalla struttura del Ministero del tesoro, solita a considerarsi il vero apparato di cura della funzione pubblica, in conflitto con il Dipartimento della funzione pubblica, specialmente se questo si interessa di problemi della finanza pubblica.

Giolitti sosteneva che un bravo ministro del Tesoro deve sapere dire di no. Ma oggi l'apparato del Ministero del tesoro si presenta in una posizione ambigua, diversa da quella di «avvocato del risparmio» che si legge nei manuali alla Wildavski. Esso è interessato a riduzioni di spesa nelle prestazioni e nei trasferimenti. D'altro lato opera difendendo le spese correnti, i trasferimenti agli enti, le spese per le forniture, le spese per gli enti in liquidazione e altre risorse. Ciò deriva dal fatto che, in assenza di una vera dirigenza politica, i corpi dello stato sono divenuti i principali «clienti» del Ministero del tesoro, il quale tende a rispettare le altre amministrazioni e le loro spese di funzionamento e di personale, difendendo, quindi, la macchina amministrativa, senza preoccuparsi della sua produttività (in particolare, rispettando le grandi amministrazioni, come il Ministero dell'interno).

Da ultimo venivano le difficoltà frapposte dal corpo dei magistrati della Corte dei conti, contrari (non tutti) ai controlli successivi e di gestione, ma interessati (non tutti) alla reiterazione del decreto legge del governo Amato sulle giurisdizioni regionali.

5. Ciò che non ho fatto e quel che ho impedito si facesse

Detto delle difficoltà, passo a ciò che non ho fatto e a quelle che ho denominato «azioni negative».

Programmaticamente, non ho fatto più di un paio di circolari in un anno. Questo perché la pubblica amministrazione è malata di carta: la raccolta delle circolari emanate nel corso del 1992 dal Dipartimento della funzione pubblica (con esclusione di quelle relative al settore della sanità) occupava un volume a stampa di oltre mille pagine

Altrettanto programmaticamente non ho affrontato il problema della dirigenza. Si tratta di un tema fondamentale, ma che richiede più tempo di quello che aveva davanti a sé il governo Ciampi, anche per il solo avvio.

Molto più lungo l'elenco delle «azioni negative», degli impedimenti frapposti a iniziative di altri. Queste «azioni negative» sono state tutte dirette a evitare l'uso improprio o l'abuso della pubblica amministrazione da parte di politici o sindacalisti.

Il primo abuso della pubblica amministrazione è un tipo nuovo di privatizzazioni, scoperto di recente in Italia, che comporta spese invece che entrate. Sono quelle realizzate attraverso la soppressione di attività proprie dello stato e il loro affidamento a società, con riconoscimento ai dipendenti della facoltà di rimanere nell'impiego pubblico, e obbligo delle pubbliche amministrazioni di trovare un posto ai dipendenti così assorbiti. La formula consente la trasformazione di aziende ed enti pubblici

in società per azioni, ma lascia l'esubero a carico dello stato. Si voleva compiere un'operazione simile per i monopoli, ed è stata impedita. La si voleva applicare alle poste, e si è posto rimedio con la trasformazione dell'azienda in ente pubblico, senza concedere la possibilità di optare per i ruoli statali e con la previsione di una successiva trasformazione, in tre anni, dell'ente pubblico in società per azioni.

Il secondo abuso della pubblica amministrazione consiste nel sistemare in ruolo dipendenti di enti pubblici soppressi: nel 1993-1994, seguendo esempi precedenti, è stato proposto di assorbire nell'amministrazione statale i dipendenti dell'Efim e dell'Ente nazionale cellulosa e carta, nonché delle società controllate da tali enti. Anche in questo caso il governo Ciampi è riuscito a resistere (febbraio 1994) alle forti pressioni svolte dagli interessati.

Vi è, poi, l'abuso della pubblica amministrazione che si fa sistemando nei ruoli, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, i cosiddetti precari, cioè persone assunte a tempo determinato, di solito con modalità clientelari. Per questo, dopo una lunga discussione nel governo e in parlamento, fu adottato il DL 148 del 20 maggio 1993, convertito in legge 236 del 19 luglio 1993, che prevede la sistemazione del personale con rapporto di lavoro a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni solo dopo la determinazione dei carichi di lavoro e a seguito del superamento di prove o concorsi. Ancor peggio la sistemazione in ruolo di estranei alla pubblica amministrazione, come gli spedizionieri, di cui si è detto, e sulla quale si sono svolte accese discussioni nel giugno 1993.

Della pubblica amministrazione si abusa anche mediante formule che consentono accelerazioni di carriera, variamente definite come riallineamenti, ricompattamenti, ricostruzioni di carriera. Particolarmente interessati a questo tipo di operazioni sono il Ministero delle finanze e le diverse forze di polizia, nonché tutti coloro che svolgono mansioni superiori. Ma, al Ministero delle finanze fu risposto negativamente, anche perché veniva richiesto un salto generalizzato di più qualifiche per tutto il personale. Per la cosiddetta equiparazione tra le forze di polizia — un processo innescato da decisioni dei giudici — si minimizzarono i costi. Per le mansioni superiori si provvide con il primo decreto correttivo del DI gs 29/93, che portò a una riformulazione dell'art. 57 e a bloccare gli slittamenti in qualifiche superiori.

A queste «azioni negative» ne vanno aggiunte altre, che erano dirette a contrastare azioni centrifughe di particolari settori o di particolari categorie: ad esempio, quelle di direttori generali che aspiravano all'attribuzione di ruoli separati per la propria direzione o di sindacati che volevano partecipare alla determinazione dei carichi di lavoro.

Di tutti questi mali che — almeno per un anno — si sono (in parte) evitati, certamente il peggiore è quello costituito dalla sistemazione in ruolo senza concorso di estranei all'amministrazione e dalla titolarizzazione di precari: il settanta per cento dei dipendenti pubblici risulta entrato, negli ultimi quindici anni, senza un regolare concorso e, quindi, senza un'idonea selezione. Inoltre, poiché gran parte del personale che aspira a sistemarsi nella pubblica amministrazione proviene dal Sud, vi è un eccesso di personale nel Mezzogiorno, con il doppio dei dipendenti pubblici, in rapporto alla popolazione, rispetto al Nord. Per non dire delle conseguenze che il fenomeno provoca sul rendimento delle istituzioni, nonché sulla valutazione sociale della pubblica amministrazione, che assume senza giustizia, cioè senza dare a tutti la possibilità di accedere ai pubblici uffici.

Si tratta di fenomeni noti ma acuitisi all'inizio dell'ultimo decennio del secolo quando, dissolta la classe politica, i corpi dello stato l'hanno fatta da padroni e così anche singoli parlamentari (di uno di essi si diceva correntemente in parlamento che costasse trenta miliardi al giorno all'erario, per le iniziative che prendeva a favore di questo o di quello) e sindacati che prendevano il posto dei partiti.

6. Ciò che non ho potuto fare

Tra le *liabilities* vanno collocati gli insuccessi (e i successi parziali) Il primo riguarda la ricostituzione di apparati soppressi dai referendum abrogativi, a cui il governo doveva dare attuazione: mi riferisco ai Dipartimenti dello spettacolo e del turismo e al Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

Il secondo insuccesso è quello relativo al riordino delle circoscrizioni giudiziarie. Si trattava di una proposta lungamente maturata proprio nel Ministero di grazia e giustizia alla quale, però, lo stesso ministero, timoroso delle reazioni dei magistrati, si oppose.

Terzo insuccesso, quello relativo al personale dell'ex Agensud. Questo, in base al decreto legislativo Andreatta, doveva lasciare l'impiego, grazie al trattamento privilegiato per esso previsto, oppure entrare nelle pubbliche amministrazioni, ma al livello iniziale della carriera, non conservando gli stipendi ben superiori dell'amministrazione di appartenenza. Ma così non è stato e la vicenda è ancora aperta.

Il quarto insuccesso è quello delle due norme varate dal parlamento,

relative all'utilizzazione della Cassa integrazione guadagni straordinaria per i dipendenti dei partiti e all'assorbimento nella pubblica amministrazione di un certo numero di dipendenti dei gruppi parlamentari delle due camere (nonostante le difficoltà frapposte all'iter dei provvedimenti, si riuscì soltanto a porre, con emendamenti, limiti di vario genere a questa sistemazione di personale).

Un altro insuccesso è quello relativo al blocco degli automatismi. Proposto dai sindacati confederali, chi scrive se ne fece portatore in parlamento. Ma, una volta approvato in commissione, al Senato, i sindacati confederali reagirono negativamente, forse perché si resero conto che riguardava non solo magistrati e professori universitari ma anche la vasta categoria degli insegnanti. Da qui la necessità di modificare la decisione della Commissione bilancio del Senato e la marcia indietro.

Anche sul problema delle eccedenze non si è riusciti a far molto. Dopo una serie di valutazioni, che facevano oscillare tra ottanta e centotrentaquattromila i dipendenti pubblici in «esubero», non si è riusciti a metterli in mobilità, in modo da distribuire più razionalmente il personale.

Ma l'insuccesso maggiore consiste nel non essere riusciti, dopo aver «agganciato» l'opinione pubblica, a muovere l'interesse degli utenti, la voce inascoltata dall'amministrazione e, in generale, dai poteri pubblici. L'azione diretta a dare sovranità agli utenti e a ridurre le spese della macchina statale aveva un costo e un beneficio. Il costo è stato pagato ed è consistito nella reazione negativa della burocrazia. Ma tale azione, chiamando gli utenti a controllare gli erogatori del servizio, avrebbe dovuto avere eco maggiore negli utenti stessi. Questi, tuttavia, poco coscienti dei propri diritti e dei costi che sostengono e male organizzati, non hanno fatto sentire la loro voce (particolarmente importante in un paese dove i servizi — e non solo quelli pubblici — sono scadenti e male organizzati).

7. Ciò che resta da fare: il futuro della riforma amministrativa

L'esame non sarebbe completo se non si considerasse anche il futuro della riforma amministrativa, ciò che resta da fare.

La questione amministrativa è stata riportata, nell'ultimo anno, nell'agenda politica. Come farcela restare, ora, in modo che l'interesse per essa non si perda? A questa domanda vorrei dare la seguente risposta: se la questione amministrativa ha guadagnato importanza perché è stata riproposta nei suoi termini essenziali, come problema sociale ed economico, deve, ora, essere nuovamente proposta — se la si vuole mante-

nere «visibile» — sotto un'altra angolazione, come problema costituzionale.

La premessa di questo discorso non ha bisogno di lunghe dimostrazioni.

La questione amministrativa è stata ridotta, per lungo tempo, a problema degli impiegati. Dagli anni ottanta è divenuta anche problema di funzionalità ed efficacia dei servizi. Ma solo a partire dal 1993 si è preso atto di due aspetti, che oggi vediamo con chiarezza come prioritari, e che hanno mutato il disinteresse in interesse dell'opinione pubblica.

Il primo è il seguente: le amministrazioni debbono misurare il proprio rendimento con la soddisfazione degli utenti, che sono i sovrani del servizio. Dunque, debbono rispondere a una domanda sociale e sottoporsi anch'esse al *market testing*. È quello che ho chiamato questione amministrativa come problema sociale.

Il secondo aspetto è il seguente: le amministrazioni pubbliche debbono misurare i propri costi in termini di oneri economici diretti (quelli a cui si provvede mediante l'imposizione fiscale) e di oneri economici indiretti (quelli pagati per le attese imposte, il tempo perso, i servizi scadenti e altre disfunzioni). Dunque, si debbono calcolare e — se possibile ridurre i costi finanziari e quelli economici delle amministrazioni pubbliche. È quello che ho chiamato questione amministrativa come problema economico.

La «Carta dei servizi pubblici» e il «Codice di stile» sono serviti a impostare il primo indirizzo. L'inserimento di un disegno complessivo di modernizzazione dell'amministrazione nella legge finanziaria per il 1994 è servito a impostare il secondo.

Il primo indirizzo ha trovato realizzazioni diverse, in servizi pubblici nazionali e locali. Il secondo ha prodotto risultati notevoli se si pensa che, nonostante la sospensione di larga parte dei provvedimenti, il fabbisogno complessivo del Tesoro, fino a settembre, si è mantenuto al di sotto di quello dell'anno precedente. Non è da escludere che possa aver ragione Patrizio Bianchi, il quale dichiarava, già 1'1 l marzo 1994: «scopriremo che riforme strutturali come quelle impostate da Sabino Cassese ci faranno risparmiare più di quello che abbiamo previsto».

Ora, però, dopo tanto lavoro, la questione amministrativa tende a passare in secondo piano. Il governo successivo ha soppresso *l'issue* della riforma amministrativa, ne ha rimosso la visibilità — come dicono gli americani — decidendo di non decidere. Le conseguenze sono evidenti.

La prima conseguenza consiste nel rinvio o nella sospensione del riordino previsto dalla legge 537 del 24 dicembre 1993. Il disegno di legge 777 spostò i termini della delega. Ma questo secondo passaggio in parlamento non poteva che essere accidentato, per un motivo generale che era stato indicato da Luigi Einaudi in un articolo su «Il Corriere della Sera» del 29 giugno 1921:

C'è da essere scettici sulla capacità del governo a sopprimere sottoprefetture, preture, tribunali, università, intendenze, uffici inutili; ma si deve essere assai più scettici intorno alla capacità del parlamento di attuare tutte queste belle cose. Anche chi crede che il governo farà poco, è persuaso che il parlamento farebbe men che nulla. Tutti gli interessi offesi troverebbero nella Camera un proprio difensore; e la coalizione dei difensori renderebbe frustrante qualsiasi azione efficace.

Rinviato il riordino generale, riprendono forza le tendenze centrifughe, che portano al frazionamento delle iniziative basti pensare a quelle relative alla riforma del Ministero dei lavori pubblici, al riordino del Ministero dell'ambiente, al nuovo assetto dell'Azienda statale per gli interventi sul mercato (ALMA) e così via. Altre tradiscono le finalità della riforma: l'esempio maggiore è costituito dalla cosiddetta privatizzazione di sedici enti previdenziali, che si è risolta in un'accentuazione dei controlli pubblici su di essi.

Si riaffacciano, poi, antichi mali della pubblica amministrazione. Valgano per tutti alcuni esempi. Il DL 513 del 27 agosto 1994, convertito con legge 595 del 28 ottobre 1994, all'art. 3.1, prevede il trasferimento del personale dipendente dal soppresso Ente nazionale cellulosa e carta e dalle società controllate, presso amministrazioni dello stato, enti pubblici e regioni. La legge di conversione del DL 643 del 22 novembre 1994, prevede il riassorbimento nelle pubbliche amministrazioni non solo dei dipendenti dell'Efim, ma anche di quelli delle società finanziarie, di servizi, e di servizi finanziari dell'ente (ma questa legge è stata rinviata alle camere con il messaggio presidenziale del 18 novembre 1994). Il DL 515 del 27 agosto 1994, convertito con legge 596 del 28 ottobre 1994, all'art. 2.16, prevede che i comuni dissestati possano stabilire rapporti di lavoro con contratti a tempo determinato della durata di un anno, riaprendo così un capitolo che si riteneva chiuso a seguito del DL 148 del 20 maggio 1993, convertito con legge 236 del 19 luglio 1993. L'ultima versione del decreto legge contenente «misure urgenti in materia di trattamento economico del personale statale in materia di pubblico impiego» proroga al 31 gennaio 1995 i rapporti di lavoro a tempo determinato, che dovevano terminare secondo la norma appena citata del 1993 — nel 1994. Né può tacersi di quanto si preannuncia: il segretario generale del Ministero delle finanze, in una intervista del 18 novembre 1994 a «Il Sole-24 Ore», ha richiesto il riconoscimento della specialità delle qualifiche del Ministero delle finanze e un salario accessorio per i dipendenti di quel ministero in relazione al gettito recuperato; le richieste erano seguite da questo

commento: «potrei definirlo il mio programma, ma anche quello dei sindacati. Lo è forse meno per la Funzione pubblica, che necessariamente ha una visione di insieme, unitaria».

Ho già detto che, per uscire da questa *impasse*, bisogna legare riforma costituzionale e modernizzazione amministrativa. È l'unico modo per capitalizzare i risultati positivi finora acquisiti ed esplorare nuove piste, altrettanto fruttuose di quelle percorse nel 1993-1994.

Dimostrerò questo assunto in due punti. Il primo riguarda l'ineludibilità di un mutamento della Costituzione formale. Il secondo, la stretta connessione fra Costituzione e amministrazione.

Una riforma della Costituzione formale è ormai indispensabile perché il sistema attuale non si tiene più, essendo stato introdotto uno scrutinio elettorale maggioritario, senza modificare la distribuzione dei poteri tra gli organi pubblici.

Di ciò sono prova due paradossi. Il primo è quello che si crea tra la Costituzione, che prevede un'investitura indiretta del governo (questo è nominato dal Presidente della repubblica e ottiene la fiducia del parlamento) e un sistema elettorale che spinge verso un'investitura diretta (la maggioranza del corpo elettorale sceglie il governo, perdendo importanza il termine medio, costituito dal parlamento; di conseguenza, se cade il governo, deve cadere anche il parlamento).

La seconda contraddizione è quella tra un sistema maggioritario, che comporta una «dittatura elettiva» (per intenderci, quel tradimento della matematica che è costituito dall'eguaglianza tra 51 e 100), e la permanenza di una Costituzione e di leggi ordinarie che garantiscono indipendenza ai giudici, alla Rai, alla Banca d'Italia e ad altri soggetti.

Ora, mentre la riforma della Costituzione formale riacquista importanza, è essenziale ricordare che da una migliore Costituzione non necessariamente e non meccanicamente discende una più efficace amministrazione. D'altra parte, i cittadini tendono a misurare le istituzioni in base al loro rendimento complessivo, senza distinguere tra assetto di vertice e ordinamento di base. Occorre, quindi, costituzionalizzare la pubblica amministrazione nonché il piano della sua modernizzazione.

Per attuare questo disegno, bisogna insistere su cinque punti. Il primo riguarda il posto che spetta alla legge, rispetto alle decisioni dell'esecutivo: occorre ridurre l'ambito delle leggi, che debbono riguadagnare la loro funzione di norme-quadro, lasciando spazio alle decisioni degli altri corpi dello stato.

Il secondo è quello del rapporto fra politica e amministrazione, con i problemi conseguenti: occorre riconoscere agli apparati amministrativi uno *status* di ordine separato, retto dai principi di imparzialità, legalità e merito. In altri termini si tratta di ordinare lo stato come un gruppo, con una società capogruppo, società capogruppo di settore e società dipendenti, alla maniera della Svezia o della Gran Bretagna (a questo orientamento si allude anche con altri termini, come *contracting out* e *outsourcing*; ma essi indicano tutti la stessa cosa: affidare servizi all'esterno, perché quelli essenziali siano svolti meglio).

Il terzo è quello dei rapporti fra cittadini e amministrazione: è importante costituzionalizzare alcuni principi essenziali della legge sul procedimento, per trasformare definitivamente i membri della collettività da sudditi a cittadini (in fondo, la Costituzione è il luogo deputato a raccogliere l'elenco dei diritti dei cittadini).

Il quarto è quello dei poteri neutrali e dei poteri autonomi e la conseguente riduzione delle amministrazioni centrali: occorre spostare le decisioni in periferia, lasciando al centro il compito di assistenza, invece che di guida della periferia. Ma bisogna fare attenzione a non moltiplicare i livelli di governo, allungando i poteri pubblici, come fanno i proponenti del federalismo: se tra stato (federale) e regioni si inseriscono stati federati, si finirà per allontanare i poteri pubblici dai cittadini e per rendere meno decifrabile l'ordinamento.

Il quinto è quello dei controlli e dei contrappesi: per realizzare un ordinamento costituzionale policentrico, occorre dare un solido fondamento alla poliarchia.

Per assimilare la riforma amministrativa e il cambiamento della Costituzione formale vanno abbandonati gli assiomi scolastici diffusi tanto nella cultura scientifica quanto nell'opinione pubblica. Nella prima si distingue Costituzione e amministrazione, così come nella seconda si distingue tra «rami alti» e «rami bassi» delle istituzioni.

Le amministrazioni pubbliche attraversano oggi una duplice crisi di legittimità. La prima è una crisi della legittimità di investitura, che riguarda la loro capacità di ascoltare le richieste della collettività. La seconda è una crisi della legittimità di rendimento, che riguarda la loro capacità di soddisfare, con efficienza e con giustizia, le richieste della collettività. La collettività attribuisce importanza ad ambedue gli aspetti, come ha dimostrato, nella sua recente ricerca, Robert Putnam.

A fronte di questa diagnosi, la situazione è lamentevole. Si pensi soltanto a due esempi. Il caso recente dell'alluvione nella regione Piemonte, dove i ritardi dell'allarme hanno messo in luce che gli uffici pubblici tendono a massimizzare le interferenze ma, poi, non riescono a comunicare o — quando riescono a comunicare — lo fanno non per segnalare fatti od eventi, ma per scaricare responsabilità.

Un secondo esempio è quello relativo ai fenomeni di corruzione sco-

perti a Milano. Dopo due anni continua l'azione repressiva e sanzionatoria, ma pochi si sono posti il problema di prevenire ulteriori casi di corruzione, che certamente continuano a verificarsi.

«La sfiducia e lo scontento verso la pubblica amministrazione sono ormai uno stato d'animo generale, rafforzato da motivi sentimentali e sviluppatissimo nel popolo. La fase negativa è al suo culmine. La lotta contro la burocrazia, l'odio per i meccanismi, intricati e sterili, sono diventati luoghi comuni. Ovunque lo stato intervenga, là si rivela insufficiente ai suoi compiti: questa è la ferma convinzione di tutti». Queste parole, che suonano profetiche, sono state scritte da Pietro Gobetti, nel primo numero, del 5 maggio 1919, di *Energie nove*.

L'opera intrapresa nel 1993-1994 ha provocato molte reazioni, ma anche suscitato molte attese. È importante non deludere queste ultime e non coltivare le prime perché non prevalga il naturale scetticismo circa la capacità dei poteri legislativo e governativo di realizzare, con assiduità e costanza, una seria riforma amministrativa.

8. Conclusioni

Chi intenda riordinare l'amministrazione deve affrontare uno scetticismo diffuso nei confronti degli sforzi razionalizzatori. Ma, se si è convinti che una «buona amministrazione condiziona il benessere di un Paese» occorre fare continui passi avanti, con molta pazienza (il motto che ho avuto presente, in quel periodo, *è seid geduldig*: siate pazienti).

Per questa pazienza ho avuto diversi premi. Uno è quello fatto al governo Ciampi e a me da un amico spagnolo, il quale ha paragonato il nostro impegno a quello di Turgot nel 1774-1776, segnalandomi il capitolo della biografia di Condorcet dei coniugi Badínter intitolato *La vertu au pouvoir*. Un altro premio è quello che mi ha fatto un vecchio parlamentare scrivendomi il seguente biglietto, nel corso del dibattito parlamentare al Senato, il 22 dicembre 1993: «caro ministro, pensavo, ascoltando ministri e ex ministri, al tuo lavoro costruttivo e ricostruttivo per questa finanziaria: un lavoro di cesello, paziente, capace di autentiche "invenzioni", per un traguardo un poco più in là. Sempre senza incenso e mirra, ma con serietà, conoscenza, esperienza. Questo voleva dirti un parlamentare che ha mezzo secolo di esperienza; che ha conosciuto presunti costruttori e ricostruttori dello stato; e pochissimi veri e autentici ingegni, che mi ricordano "gli operai della vigna". Uno di questi sei tu».

Mi viene spesso richiesto: tanto fervore di studi e d'iniziative non andrà perduto (sottintendendo: valeva la pena d'impegnarcisi?)? Ad alcu-

ni interroganti rispondo con le parole di Tocqueville, in uno degli ultimi scritti, il discorso all'«Institut» del 1852, su «scienza politica e arte del governo»:

Chi ha prodotto questa Rivoluzione francese, in una parola, il più grande degli avvenimenti della storia?... Sono gli uomini politici del secolo XVIII, i principi, i ministri, i grandi signori? Costoro... quasi sempre hanno fatto altro rispetto a quel che volevano fare, e hanno finito con l'ottenere un risultato che hanno detestato. I grandi artefici di questa rivoluzione formidabile... sono gli autori... è la scienza politica e, sovente, la scienza più astratta, che hanno depositato negli spiriti dei nostri padri tutti quei germi di novità dai quali sono sbocciate all'improvviso tante istituzioni politiche e leggi civili¹.

Ad altri richiedenti rispondo che — come si evince da un bel libro di Dora Marucco — tutti i cambiamenti di quell'età di svolta della nazione che fu l'epoca giolittiana, furono preparati nel trentennio precedente, da una miriade di commissioni ministeriali, che analizzarono, discussero, selezionarono, proposero riforme. Non resta, dunque, che aspettare, nel secolo prossimo, una rivoluzione o un grande politico-realizzatore.

Dicevo all'inizio di Peter Schlemihl e del suo tentativo di liberarsi della propria ombra: egli, per aver creduto di poter vendere la propria ombra, perdette la sua anima. Sarà stato, quindi, bene, per me, non aver rinunciato alla mia.

¹ Ora in A. de Tocqueville, *Scritti; note e discorsi politici 1839-1852*, a cura di U. Coldagelli, Torino, Bollati Boringhieri, 1994, p. 445.

L'amministrazione nell'XI legislatura*

Chiara Lacava e Giancarlo Vecchi

I. La macro-organizzazione: organizzazione di governo e autonomie

1. Principi e punti di partenza

1.1. Premessa

Nel quadro generale dei tentativi di riforma complessiva dell'amministrazione portati avanti in questi ultimi anni nei diversi paesi (ad esempio il *Plan de modernizacién de la administración del estado*, adottato in Spagna nel 1992; il *Report of the National Performance Revi ew*, presentato negli Stati Uniti nel settembre 1993) si è indubbiamente assistito anche in Italia a un'accelerazione delle iniziative parlamentari e governative volte a una trasformazione dell'amministrazione pubblica, a partire dalle due leggi fondamentali del 1990 sul procedimento amministrativo e sulla riforma degli enti locali.

In particolare, per quanto riguarda la riforma delle macro-organizzazioni, passi importanti e convergenti sono stati compiuti con iniziative diverse: dalla legge 421/92 e relativi decreti legislativi, tra i quali in particolare il DLgs 29/93, al processo di privatizzazione e alla sua accelerazione; dai provvedimenti emanati in attuazione dei referendum abrogativi dell'aprile 1993 in ordine a strutture ministeriali, all'ampio piogetto di riforma amministrativa contenuto nella legge 537/93, «collegata» alla legge finanziaria per il 1994.

1.2. La legge 421/92 e il decreto legislativo 29/93

La legge delega 23 ottobre 1992, n. 421 assume fondamentale rilevanza poiché, attraverso la razionalizzazione e la revisione delle discipline rela-

^{*} Il presente saggio è frutto di una riflessione comune: nondimeno, Chiara Lacava è autrice delle parti I, II e III; Giancarlo Vecchi è autore della IV parte. Chiara Lacava desidera ringraziare vivamente per la collaborazione la dottoressa Loredana Cici.

tive a quattro materie di primario interesse — sanità, pubblico impiego, previdenza, finanza degli enti territoriali — punta a una radicale innovazione di principi e istituti giuridici di lunga e consolidata tradizione nel nostro ordinamento.

Con la legge 421, varata durante il governo Amato, sotto la pressione di una crisi (politica ed economica) senza precedenti e approvata a colpi di voto di fiducia, trovano forma e contenuti riforme attese da anni. La delega conferita al governo è di eccezionale ampiezza, data la vastità degli interventi previsti, ma stabilisce al tempo stesso un *iter* di attuazione decisamente celere. In ciascuno dei quattro articoli che disciplinano rispettivamente i quattro settori menzionati è inserita, infatti, la stessa norma secondo cui entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, il governo trasmetta alle camere gli schemi dei decreti legislativi di attuazione, per acquisire il parere delle competenti commissioni, le quali dovranno esprimersi entro quindici giorni.

Presumibilmente in considerazione dei tempi così serrati per l'esercizio della delega viene inoltre prevista la possibilità di emanare disposizioni correttive fino al 31 dicembre 1993, con uno o più decreti legislativi ispirati agli stessi principi e criteri direttivi, e previo parere delle commissioni parlamentari.

A tale strumento si è fatto ampio ricorso con le disposizioni correttive del decreto legislativo 29/93, emanate con tre successivi decreti: 19 luglio 1993, n. 247; 18 novembre 1993, n. 470 e 23 dicembre 1993, n. 546.

In particolare, il metodo seguito dal Dipartimento per la funzione pubblica per la formulazione di proposte di disposizioni correttive è stato quello di svolgere una previa ricognizione dello stato di attuazione del decreto 29 e delle richieste di modifica sollecitate e pervenute da più parti, segnatamente dalle amministrazioni e dai sindacati.

Il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche, volto principalmente a disciplinare il nuovo rapporto di lavoro del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, detta anche importanti norme di organizzazione a carattere generale. In particolare fissa, tra i criteri di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, l'articolazione degli uffici per funzioni omogenee, distinguendo tra funzioni finali e funzioni strumentali o di supporto e definisce procedure per l'individuazione degli uffici che costituiscono una vera e propria delegificazione in materia di organizzazione interna. Si prevede, infatti, che all'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale si provveda con regolamento governativo e che all'individuazione degli uffici di altro livello dirigenziale si provveda con regolamento ministeriale.

1.3. I referendum abrogativi

La concomitanza tra l'esito dei referendum abrogativi del 18 aprile 1993 con le tendenze sempre più accentuate verso una profonda revisione delle strutture amministrative non è certo casuale: le consultazioni referendarie hanno accelerato quel processo di revisione richiesto in modo sempre più pressante dall'opinione pubblica. La disciplina dei settori interessati, a seguito della soppressione dei ministeri delle Partecipazioni statali, del Turismo e dello spettacolo nonché dell'Agricoltura (in esito ai referendum), è stata assicurata con immediatezza facendo ricorso, in tutti e tre i casi, allo strumento del decreto legge. Per quanto riguarda il Ministero delle partecipazioni statali, il decreto è stato successivamente convertito dalla legge 202 del giugno 1993; mentre, per il Ministero del turismo e dello spettacolo i decreti legge ripetutamente reiterati non sono ancora arrivati alla conversione in legge; infine, per il Ministero dell'agricoltura, dopo la reiterazione del decreto legge, che ha comunque garantito la continuità normativa a seguito dell'esito referendario, è stato approvato un ordinario progetto di legge.

Un'ulteriore richiesta di referendum abrogativo era stata presentata in materia di intervento straordinario nel Mezzogiorno; peraltro, l'intervento normativo di ridisciplina della materia stessa, nel frattempo intervenuto, ha reso superflua la consultazione referendaria.

1.4. *Il* Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni *e gli* Indirizzi per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni

Gli interventi di riforma dell'amministrazione del governo Ciampi sono stati preceduti da una sorta di ricognizione dei problemi delle pubbliche amministrazioni e del loro «stato di salute». Il Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni, pubblicato dal Dipartimento per la funzione pubblica nel luglio 1993, muove da alcune premesse che si sostanziano in precisi «dover essere» delle amministrazioni, in linea con i principi costituzionali.

Sulla base di tali premesse, il *Rapporto* prende le mosse dall'insoddisfazione degli utenti, segnalando i settori e le zone dove essa è maggiore e le relative cause; passa, poi, a segnalare l'insufficienza delle funzioni pubbliche, o perché lasciate dal legislatore allo stato embrionale o perché, al contrario, obsolete, o perché, infine, frammentarie; indica i punti critici di un'organizzazione insoddisfacente perché incompleta (così per la regionalizzazione) o sovrabbondante; segnala i guasti dell'ordinamento del personale, mal selezionato, mal distribuito, insoddisfatto; passa in rassegna l'assetto dei processi di decisione, costruiti «a pezzi e bocconi», aggiungendo senza sostituire, dominato da procedure lentissime e inefficaci; infine, elenca i vincoli dei mezzi e delle risorse, mal distribuite e pessimamente utilizzate.

Il Rapporto è accompagnato da un'indagine speciale sul funzionamento delle amministrazioni periferiche e dei comitati provinciali (e metropolitani) della pubblica amministrazione, da tavole statistiche e da appendici che illustrano le maggiori carenze.

All'analisi dei problemi esposti ha fatto, poi, subito seguito un altro documento, anch'esso predisposto dal Dipartimento per la funzione pubblica: gli *Indirizzi per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni*, che indica una serie di rimedi e interventi correttivi, da sottoporre all'attenzione dell'opinione pubblica, in modo che tutti possano pronunciarsi in materia. Si tratta dunque, al tempo stesso, di un indirizzo di governo e di un documento di studio, diretto a raccogliere opinioni, commenti, critiche. Le raccomandazioni contenute nel documento possono così sintetizzarsi:

- 1) rendere visibile il prodotto delle amministrazioni pubbliche, per consentire la valutazione comparativa e il confronto con i costi sostenuti;
- 2) ordinare l'amministrazione come corpo professionale autonomo, responsabile della gestione amministrativa;
- 3) rafforzare l'autonomia e il decentramento dei poteri di decisione e di gestione;
- 4) ridefinire la «taglia» delle amministrazioni centrali, semplificando l'attività di governo;
- 5) rompere l'intrico legislativo, per passare da un'amministrazione di procedure a un'amministrazione di risultati;
- 6) reclutare il personale pubblico secondo criteri di merito e ricostruire la dirigenza pubblica;
- 7) ridistribuire le risorse, eliminando gli sprechi e migliorando la qualità dei servizi;
 - 8) riordinare gli spazi amministrativi;
 - 9) regolare meno, regolare meglio: alleggerire la disciplina pubblica;
 - 10) rafforzare il processo di integrazione comunitaria.

Per ciascuna delle raccomandazioni riportate, vengono indicati gli strumenti attuativi. Questi, per gli specifici punti relativi alla macro-organizzazione, comprendono, al punto 2):

— riduzione del personale di nomina politica;

- separazione tra attività di indirizzo e di direzione politica e attività amministrativa ordinaria;
 - rafforzamento delle autorità amministrative indipendenti.

Al punto 3):

- riordino della legislazione che mantiene compiti e strutture al centro;
- distribuzione delle funzioni secondo criteri di organicità e complementarità;
 - conferimento dell'autonomia impositiva a regioni ed enti locali;
- eliminazione dei vincoli di destinazione per i trasferimenti finanziari; introduzione dei meccanismi di controllo sul rendimento delle amministrazioni;
- determinazione dei diritti a prestazioni minime, fissati in modo uniforme.

Al punto 4):

- riduzione del numero e delle dimensioni degli apparati centrali;
- riduzione del numero di componenti del vertice governativo;
- riduzione dei compiti gestionali affidati alla Presidenza del consiglio dei ministri;
 - revisione periodica dell'assetto organizzativo e funzionale.

1.5. Il processo di privatizzazione

L'assetto del sistema delle partecipazioni pubbliche in Italia è stato oggetto di vasti e profondi mutamenti nel corso dell'XI legislatura (essenzialmente dietro la spinta del diritto comunitario), che hanno comportato una vera e propria trasformazione del modello italiano di intervento pubblico nell'economia. L'intervento normativo ha comportato un profondo mutamento degli assetti proprietari e gestionali delle imprese pubbliche, determinando un tendenziale slittamento dei diversi tipi di impresa pubblica verso il modello della società per azioni, con partecipazione pubblica, per poi procedere a due passaggi successivi, cioè l'alienazione delle azioni in mano pubblica e l'organizzazione di un controllo pubblico sulle società così privatizzate. Il processo di riordino e dismissione ha, altresì, riguardato gli aspetti relativi alla gestione complessiva da parte dello stato del suo patrimonio disponibile.

Per quanto riguarda le partecipazioni statali, l'approvazione di una disciplina nuova e del tutto differente da quella preesistente ha prospettato una linea di netta rottura con il precedente quadro normativo, che prevedeva una ripartizione di competenze, a vari livelli, tra una pluralità di soggetti (ministro delle Partecipazioni statali, CIPE, CIPI, enti di gestione, Commissione parlamentare sulla riconversione industriale e sulle par-

tecipazioni statali) i cui ruoli e competenze erano definiti essenzialmente in modo da assicurare il raccordo istituzionale tra momento politico (Ministero delle partecipazioni statali-CIPE) e momento imprenditoriale, articolato a sua volta nella dialettica ente di gestione-società controllate.

Il nuovo processo di privatizzazione si basa su due provvedimenti normativi fondamentali: il decreto legge 5 dicembre 1991, n. 386, convertito dalla legge 29 gennaio 1992, n. 35 e il successivo decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito dalla legge 8 agosto 1992, n. 359. Quest'ultimo, in particolare, ha previsto la trasformazione in società per azioni di IRI, ENI, ENEL, INA e ha conferito al CIPE il potere di deliberare altre trasformazioni in società per azioni di enti pubblici economici. Sulla base di tale norma il CIPE ha, tra l'altro, adottato la delibera di trasformazione in società per azioni dell'Ente ferrovie dello stato (deliberazione del 12 agosto 1992); con delibera CIPE sono stati, altresì, stabiliti i criteri per la trasformazione in società per azioni dell'Azienda autonoma dei monopoli di stato (deliberazione del 18 febbraio 1993) e i criteri generali del riassetto delle telecomunicazioni (deliberazione del 2 aprile 1993).

Con il successivo decreto legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito con modifiche dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, sono state, poi, fissate le procedure di dismissione delle partecipazioni azionarie dello stato e degli enti pubblici nelle società per azioni stesse.

1.6. Gli interventi previsti dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537

La legge 537, collegata alla legge finanziaria per il 1994, pone la riforma amministrativa come uno degli strumenti della manovra finanziaria. «Queste norme — come afferma la relazione al disegno di legge governativo, A.S. 1508 — prevedono interventi di razionalizzazione delle strutture e del funzionamento delle pubbliche amministrazioni e del pubblico impiego, in modo da contenerne l'espansione e migliorare i criteri di utilizzo del personale». Tali norme si ispirano al criterio che la pubblica amministrazione faccia parte integrante della «manovra» economica e finanziaria. Infatti, nella risoluzione del 29 luglio 1993, relativa al documento di programmazione economico-finanziaria, presentato dal governo il 13 luglio 1993, il parlamento, dopo aver ribadito che «il controllo delle spese deve soprattutto concentrarsi sull'eliminazione degli sprechi e delle inefficienze, anche mediante interventi di riorganizzazione delle funzioni, delle strutture, del personale e delle procedure della pubblica amministrazione, ed essere effettuato in modo da non comprimere la quantità e da migliorare la qualità dei servizi forniti senza ridurre il grado di protezione dei cittadini in effettiva condizione di bisogno», impegna il

governo a proporre e realizzare misure di razionalizzazione amministrativa che producano efficienza ed economicità della pubblica amministrazione con effetti nell'esercizio 1994 e in quelli successivi.

Nella manovra approntata dal governo Ciampi assumono, dunque, rilievo primario i risparmi di spesa ottenibili dal riordino della pubblica amministrazione, riordino che si sviluppa lungo cinque linee direttrici: le strutture e l'organizzazione, il personale pubblico, le attività delle pubbliche amministrazioni, i processi decisionali, il controllo sulla spesa pubblica.

L'operazione di revisione delle strutture organizzative è articolata, nella legge 537, su norme che provvedono a:

- eliminare gli organismi obsoleti oppure costituenti doppioni, che rallentano l'azione amministrativa e la rendono «costosa» (ad esempio è stata rivista l'organizzazione periferica del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, è stato soppresso il Ministero della marina mercantile; ed è stato predisposto un progetto di riforma generale dei ministeri);
- diminuire le interferenze tra gli organi, per rendere più spedita la loro azione (ad esempio è prevista la soppressione di numerosi comitati interministeriali e di organi collegiali);
- ridurre le dimensioni della pubblica amministrazione, mediante la soppressione di enti pubblici, la riattribuzione dei loro compiti e l'accelerazione delle operazioni di liquidazione degli enti soppressi, così da ridurre i costi di funzionamento degli apparati burocratici, senza diminuire le complessive prestazioni ai cittadini;
- attribuire autonomia agli istituti scolastici e alle università, allo scopo di porre fine alla centralizzazione del sistema educativo e di conferire agli istituti la responsabilità nell'uso delle risorse.

1.7. Le modalità degli interventi di riforma

Nel censimento effettuato dal Servizio commissioni parlamentari della Camera dei deputati a fine legislatura, risulta che sono stati realizzati interventi normativi relativi a settantuno organismi amministrativi (pubblico impiego compreso), di cui diciotto concernenti l'istituzione di nuovi organi, trenta la trasformazione (di natura giuridica o di disciplina) e ventitré la soppressione. Il maggior numero di interventi riguarda i settori degli enti pubblici (ventitré, con istituzione di sette nuovi enti e soppressione di quattro enti), dei comitati (diciotto interventi) e dei ministeri (tredici interventi).

Dal punto di vista della fonte normativa utilizzata, si osserva che trentasette interventi di riforma sono stati compiuti interamente con legge, sedici con decreto legge e venti con legge di delega e conseguente decreto legislativo. Il ricorso alla legge è prevalente nel settore dei ministeri. Nel settore degli enti pubblici, invece, è prevalso l'uso della decretazione d'urgenza e delle deleghe legislative. I rinvii espressi a fonti regolamentari per la disciplina di organismi amministrativi sono stati complessivamente trentaquattro. Di questi, peraltro, ben tredici risultano dal decreto legislativo 29/93.

Il ritmo certamente non consueto con cui si è proceduto a introdurre rilevanti e numerose modificazioni nell'assetto organizzativo dell'apparato burocratico, ha evidentemente richiesto l'utilizzo di strumenti normativi adeguati. A tal riguardo, la Corte dei conti, nella relazione sul rendiconto finanziario dello stato per l'esercizio finanziario 1993, di fronte alla portata dei principi di delega introdotti dall'articolo 1 della legge 537/93, definisce «tecnica legislativa nuova» l'adozione generalizzata del decreto delegato per riordinare, sopprimere e fondere i ministeri nonché le amministrazioni autonome. La stessa tecnica è stata, peraltro, adottata per le riforme, anch'esse particolarmente ampie, previste nella legge delega 421/92.

Altro strumento largamente utilizzato è stato quello regolamentare e, in particolare (per la prima volta), la stessa legge 537 rinvia, non solo per la semplificazione dei procedimenti amministrativi ma anche per gli interventi di riorganizzazione strutturale, ai regolamenti governativi delegificanti, introdotti compiutamente nell'ordinamento italiano dal comma 2, dell'articolo 17, della legge 400/88.

2. Le principali innovazioni introdotte nei seguenti settori: ministeri, organi collegiali, enti pubblici e agenzie, amministrazioni e autorità indipendenti, servizio sanitario nazionale, università e scuola

Nella breve analisi che segue le innovazioni introdotte vengono raggruppate in base a tre fondamentali linee di contenuto dell'intervento riformatore: soppressione, trasformazione e istituzione di un organismo amministrativo.

2.1. Ministeri

Numerosi sono, nell'XI legislatura, gli interventi normativi diretti a modificare la struttura organizzativa ministeriale, che già nella precedente legislatura aveva subito alcune significative innovazioni con l'istituzione del Ministero dell'università e delle ricerca scientifica e tecnologica (legge 168/89) e con la riforma del Ministero delle finanze (legge 358/91).

Alcuni di questi interventi sono volti a sopprimere strutture ministeriali, altri a modificarne l'ordinamento, altri ancora prevedono l'istituzione di nuovi ministeri a seguito della soppressione di altri. Questi interventi normativi vengono ora esaminati; in seguito, si tratterà, invece, della delega contenuta nell'art. 1 della legge 537/93 e della relativa proposta di riforma generale dei ministeri (si veda il paragrafo 3).

Soppressione. Sei sono i ministeri soppressi, di cui uno (Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno) senza «portafoglio». Per tre di essi la soppressione è conseguente all'esito dei referendum abrogativi del 18 aprile 1993.

Ministero delle partecipazioni statali. In relazione all'esito del referendum popolare del 18 aprile 1993, con il DL 23 aprile 1993, n. 118, convertito dalla legge 23 giugno 1993, n. 202, viene soppresso il Ministero delle partecipazioni statali. Nelle sue attribuzioni e rapporti subentra il Ministero dell'industria.

Ministero dei trasporti. La legge 537/93 prevede, all'art. 1, c. 8, la soppressione del Ministero dei trasporti: le funzioni e il personale sono trasferiti al nuovo Ministero dei trasporti e della navigazione.

Ministero della marina mercantile. Con lo stesso art. 1, c. 8 citato viene, altresì, soppresso il Ministero della marina mercantile. Anche in questo caso, le funzioni e il personale sono trasferiti al Ministero dei trasporti e della navigazione, eccezion fatta per la difesa dell'ambiente marino, le cui funzioni sono attribuite al Ministero dell'ambiente.

Ministero dell'agricoltura. In relazione all'esito del referendum popolare del 18 aprile 1993, la legge 4 dicembre 1993, n. 491 prevede la soppressione del Ministero dell'agricoltura e la contemporanea istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

Ministero del turismo e dello spettacolo. Così pure a seguito del referendum del 18 aprile 1993, è soppresso il Ministero del turismo e dello spettacolo e con decreti-legge più volte reiterati (da ultimo con DL 31 gennaio 1995, n. 29) è previsto il trasferimento delle funzioni in materia turistica e alberghiera alle regioni a statuto ordinario. A livello centrale le funzioni in materia di indirizzo e coordinamento vengono attribuite alla Presidenza del consiglio dei ministri, nel cui ambito sono istituiti appositi dipartimenti.

Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. La soppressione è stata disposta, unitamente a quella dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (Agensud) dal DL 22 ottobre 1992, n. 415, convertito dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488. Con questo intervento normativo si è avviato il superamento dell'intervento straor-

dinario nel Mezzogiorno verso la prospettiva di un intervento organico e ordinario in favore delle aree depresse dell'intero territorio nazionale. Ciò ha fatto sì che non fosse più necessario procedere a consultazione referendaria (sulla materia era stata, infatti, presentata richiesta di referendum abrogativo, dichiarata ammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 31, del 15 gennaio 1993).

Sulla base della delega contenuta nella legge 488/92, il successivo DLgs 3 aprile 1993, n. 96 ha disposto il trasferimento delle competenze dell'Agensud e del Dipartimento per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno al Ministero del bilancio e della programmazione economica, con la conseguente riorganizzazione di quest'ultimo (DPR 24 marzo 1994, n. 283).

Riordino. L'intensa attività normativa di riordino ha introdotto modificazioni rilevanti nell'organizzazione di sei ministeri. Nel caso del Ministero della sanità e del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni si è trattato di una riorganizzazione complessiva, mentre più limitati sono stati gli interventi per i ministeri di Grazia e giustizia, del Lavoro e previdenza sociale, dell'Ambiente. Per i primi due (Giustizia e Lavoro) si tratta di una diversa dislocazione organizzativa sul territorio, mentre il Ministero dell'ambiente viene riorganizzato in relazione all'assorbimento di un settore specifico già di competenza del soppresso Ministero della marina mercantile. Interventi modificativi hanno riguardato anche la Presidenza del consiglio dei ministri, in relazione alla soppressione del Ministero del turismo e dello spettacolo e del Dipartimento per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Ministero delle poste e telecomunicazioni. Con il DL 1 dicembre 1993, n. 487, convertito con modificazioni dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71, vengono introdotte importanti modificazioni nell'assetto organizzativo delle poste e delle telecomunicazioni. L'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni viene trasformata da azienda autonoma — organo del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni in ente pubblico economico, denominato «Ente Poste Italiane», in vista dell'ulteriore trasformazione in società per azioni. L'Ente subentra all'azienda preesistente in tutti i rapporti attivi e passivi, fino alla trasformazione in società per azioni, la cui realizzazione è prevista entro il 1996; le attività e i servizi verranno, allora, determinati con contratto di programma. Il Ministero viene ad assumere funzioni sostanzialmente di indirizzo e di controllo, completamente separate da quelle di gestione, a differenza del precedente ordinamento.

Successivamente, in attuazione della legge 71, sono stati emanati rego-

lamenti governativi concernenti le dotazioni organiche del personale e l'istituzione presso il Ministero di una ragioneria centrale, nonché il riordino del Consiglio superiore tecnico delle poste (DPR 27 ottobre 1994, n. 632). Infine, con DM 16 gennaio 1995 è stato approvato il regolamento di amministrazione e contabilità dell'Ente poste italiane.

Ministero della sanità. In base alla legge delega 421/92, è stato emanato il DLgs 30 giugno 1993, n. 266, con il quale il Ministero della sanità viene riorganizzato in dipartimenti e servizi. Per questi, la costituzione, l'individuazione degli uffici dirigenziali e delle relative funzioni, nonché la dotazione organica sono demandati ad apposito regolamento governativo da emanarsi sulla base dei criteri indicati dalla legge, successivamente approvato con DPR 2 febbraio 1994, n. 196. È, inoltre, soppresso il Consiglio sanitario nazionale, i cui compiti sono attribuiti alla conferenza stato-regioni, e vengono ridefinite le funzioni del Consiglio superiore di sanità (DM 21 dicembre 1993, n. 583), che dovrà esprimere pareri obbligatori sui regolamenti di amministrazioni centrali riguardanti la salute pubblica, nonché le funzioni della Commissione unica del farmaco. In base alla disciplina di riordino contenuta nel DLgs 30 giugno 1993, n. 267, in attuazione sempre della legge 421/92, l'Istituto superiore di sanità si configura attualmente come organo tecnico-scientifico del Servizio sanitario nazionale, alle dipendenze del Ministero della sanità ed è dotato di autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e contabile.

Inoltre, la legge 17 ottobre 1994, n. 590 ha disposto in materia di organizzazione delle unità sanitarie locali e ulteriori norme in materia di razionalizzazione delle strutture sanitarie sono state dettate con la legge di accompagnamento (artt. 1-10, legge 724/94) alla legge finanziaria per il 1995.

Ministero del lavoro e della previdenza sociale. In base all'art. 1, c. 5 e 6, legge 537/93, viene istituito in ogni regione e provincia un ufficio periferico unificato del Ministero al cui ordinamento, piante organiche e uffici dirigenziali, deve provvedersi con decreto ministeriale.

Ministero di grazia e giustizia. Sulla base della delega contenuta nella legge 15 dicembre 1990, n. 359, viene emanato il DLgs 30 ottobre 1992, n. 444, con il quale sono decentrate ai provveditorati regionali le attribuzioni dell'amministrazione penitenziaria, rimanendo agli organi centrali le sole attribuzioni di carattere generale e nazionale.

Ministero dell'ambiente. La legge 537/93, agli artt. 10, 11 e 19, prevede il riordino del Ministero da attuare con regolamento governativo (non ancora approvato), in connessione con la soppressione del Ministero della marina mercantile e con il trasferimento delle funzioni di quest'ultimo, in materia di difesa dell'ambiente marino, al Ministero dell'ambiente.

Presidenza del consiglio dei ministri. Con il DL 4 agosto 1993, n. 273, più volte reiterato (da ultimo con DL 31 gennaio 1995, n. 29) è prevista, in relazione alla soppressione del Ministero del turismo e dello spettacolo, la costituzione di due appositi dipartimenti presso la Presidenza del consiglio, per lo svolgimento di specifiche funzioni di coordinamento rispettivamente in materia di turismo e spettacolo, i cui decreti organizzativi sono stati emanati dal Presidente del consiglio dei ministri (DPCM 12 marzo 1994). Inoltre, con il decreto legge 415/92, convertito dalla legge 488/92, è soppresso il Dipartimento per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Infine, con DPCM 10 marzo 1994, si è proceduto alla riorganizzazione, nell'ambito della Presidenza del consiglio dei ministri, dei dipartimenti e degli uffici del Segretariato generale.

Istituzione. Due sono, infine, gli interventi che hanno previsto l'istituzione di nuovi ministeri, entrambi in relazione alla soppressione di altri.

Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali. In base alla legge 4 dicembre 1993, n. 491, il nuovo dicastero, che subentra al soppresso Ministero dell'agricoltura e delle foreste, svolge le funzioni tassativamente indicate, mentre tutte le restanti funzioni in materia di agricoltura sono attribuite alle regioni. Al nuovo ministero sono, inoltre, trasferite nuove specifiche funzioni in precedenza proprie di altri ministeri o dipartimenti e sono sottratte le competenze in materia di usi civici, che passano al Ministero di grazia e giustizia. Vengono, inoltre, istituiti presso il nuovo ministero tre comitati, mentre la definizione della struttura organizzativa viene demandata a un regolamento governativo (successivamente approvato con DPR 15 marzo 1994, n. 197).

Ministero dei trasporti e della navigazione. La legge 537/93, all'art. 1, c. 9-17, istituisce questo dicastero che accorpa gran parte delle strutture e delle funzioni dei preesistenti ministeri dei Trasporti e della Marina mercantile. L'organizzazione è delineata dalla legge in dipartimenti e servizi, in ordine ai quali dovrà essere emanato un regolamento governativo (non ancora approvato), sulla base dei criteri indicati dalla legge.

2.2. Organi collegiali

In relazione agli obiettivi di «snellimento» dell'amministrazione e in netta controtendenza rispetto al proliferare di organi collegiali negli anni. precedenti la legge 537/93 è intervenuta, in modo radicale, con l'art. 1, commi da 21 a 31, sia nella soppressione di numerosi comitati inter-

ministeriali (con norma diretta) sia nella soppressione e nel riordino di commissioni e comitati di supporto delle amministrazioni (con rinvio ad appositi regolamenti governativi delegificanti).

Soppressione di comitati interministeriali e riordino della relativa disciplina. L'articolo 1, comma 21, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, ha previsto direttamente la soppressione di undici comitati interministeriali: il Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (CIPI), il Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES), il Comitato interministeriale per la cinematografia (CIC), il Comitato interministeriale per la protezione civile, il Comitato interministeriale per l'emigrazione (CIEM), il Comitato interministeriale per la tutela delle acque dall'inquinamento, il Comitato interministeriale prezzi (CIP), il Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto (CIPET), il Comitato interministeriale per la lotta all'AIDS, il Comitato interministeriale per gli scambi di materiali di armamento per la difesa (CISD), il Comitato interministeriale gestione fondo interventi educazione e informazione sanitaria. La norma, inoltre, dispone (con le eccezioni espressamente indicate) la soppressione di tutti gli altri comitati interministeriali che prevedono per legge la partecipazione di più ministri o loro delegati (in particolare, il Comitato di ministri per la vigilanza sulle operazioni di alienazione dei beni patrimoniali dello stato e il Comitato nazionale per le politiche dell'handicap).

Il comma 30 dello stesso articolo ha stabilito anche la soppressione dell'Autorità per l'Adriatico (istituita dalla legge 57/90), che costituiva un organismo assimilabile a un Comitato interministeriale, integrato nella composizione dai presidenti regionali interessati.

La stessa legge 537/93 ha, poi, previsto, all'articolo 1 comma 24, l'emanazione, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, di regolamenti delegificanti (da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400) per la definizione delle funzioni dei soppressi comitati. I criteri dettati dalla legge per tale riassetto di funzioni possono sintetizzarsi nell'attribuzione al Comitato per la programmazione economica delle funzioni in materia di programmazione e di politica economica nazionale, nonché di coordinamento di questa con le politiche economiche comunitarie (ossia tutte le funzioni a carattere generale) e nel trasferimento ai singoli ministri, con competenza prevalente, delle restanti funzioni e compiti settoriali.

Lo schema di regolamento approvato in via definitiva il 20 aprile 1994 è stato successivamente approvato con DPR 20 aprile 1994, n. 373, Regolamento recante definizione delle funzioni dei Comitati interministeria-

li soppressi e per il riordino della relativa disciplina (Gazzetta Ufficiale n. 138, del 15 giugno 1994).

Il regolamento si conforma ai criteri stabiliti nel citato c. 24, volti a una complessiva semplificazione della materia e improntati all'esigenza della riduzione e dello snellimento sia dei centri di riferimento di interessi sia delle fasi endoprocedimentali nelle quali si articola l'esercizio delle funzioni stesse.

Di conseguenza, da un lato si sono poste le basi per un complessivo riassetto della distribuzione delle funzioni tra le amministrazioni centrali dello stato. Ciò comporta che l'esigenza di coordinamento, piuttosto che essere soddisfatta con il ricorso alla figura degli organi collegiali, viene perseguita principalmente con una migliore distribuzione delle funzioni in capo ai diversi soggetti pubblici, evitando duplicazioni e sovrapposizioni e, ove ciò non sia sufficiente, attraverso strumenti di coordinamento procedimentali e dinamici.

Dall'altro, si è ritenuto che fosse garanzia maggiore di un più efficace perseguimento del pubblico interesse la riconduzione delle responsabilità di governo e di amministrazione in capo a figure monocratiche e ben individuabili. Sempre a questa esigenza rispondono il criterio dell'attribuzione al CIPE delle sole funzioni di programmazione e coordinamento, e il criterio della competenza prevalente per l'attribuzione delle funzioni ai singoli ministri.

Il successivo comma 25, dell'articolo 1, ha demandato a un regolamento governativo la ridefinizione dell'organizzazione e delle funzioni del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), del Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza (CESIS), del Comitato interministeriale per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo. Fino a ora, è stato approvato con DPR 20 dicembre 1994, n. 756 (G.U. n. 16, del 20 gennaio 1995) solo il regolamento relativo al CESIS.

Soppressione di organi collegiali dello stato e riordino della relativa disciplina. I commi 23 e 29, dell'articolo 1, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 hanno rispettivamente disposto la soppressione della Commissione di vigilanza sul debito pubblico e del Consiglio superiore della pubblica amministrazione.

Il comma 28 del medesimo articolo, oltre a disporre l'immediata soppressione di due organi collegiali (Consiglio superiore dell'aviazione civile e Consiglio superiore delle miniere), ha previsto che, con regolamento delegificante da emanarsi ai sensi dell'articolo 17 comma 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400, si provveda al riordino degli organi collegiali dello

stato, nonché di organismi con funzioni pubbliche o di collaborazione a uffici pubblici. In particolare, la norma prevede che il riordino venga effettuato secondo i seguenti principi e criteri: accorpamento delle funzioni ed eventuale soppressione degli organi che ne risultino superflui, sostituzione degli organi con conferenze di servizi, riduzione del numero di componenti, trasferimento delle funzioni agli organi monocratici o ai dirigenti amministrativi, esclusione delle rappresentanze sindacali o di catetorie sociali o economiche negli organi collegiali deliberanti in materia di ricorsi, o giudicanti in procedure di concorso.

In attuazione della norma, è stato predisposto uno schema di regolamento, approvato in via definitiva con DPR 9 maggio 1994, n. 608, Regolamento recante norme sul riordino degli organi collegiali dello Stato (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 31 ottobre 1994). Con tale regolamento vengono soppressi cinquantasette organi collegiali, di diversa natura e composizione, operanti presso amministrazioni diverse; altri venti organi collegiali vengono sostituiti da conferenze di servizi; in trentacinque casi viene ridotto il numero di componenti dei relativi organi collegiali; nove sono i casi di trasferimento di funzioni di organi collegiali, che vengono soppressi, ai dirigenti amministrativi; sono, infine, sette gli organi collegiali dei quali cessano di far parte i rappresentanti sindacali o di categorie sociali o economiche.

L'unico provvedimento normativo che, diversamente dagli altri, istituisce un nuovo organo collegiale è la legge 5 gennaio 1994, n. 36, il cui articolo 21 prevede l'istituzione del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche. È un organo collegiale istituito presso il Ministero dei lavori pubblici, composto di sette membri, nominati, con decreto, di concerto dei ministri dei Lavori pubblici e dell'Ambiente. Tre membri sono designati dalla conferenza delle regioni; gli altri quattro sono scelti tra esperti. Il Comitato vigila sull'efficienza, efficacia ed economicità del servizio idrico integrato, sulla regolare determinazione e adeguamento delle tariffe e sulla tutela dell'interesse degli utenti.

2.3. Enti pubblici e agenzie

Nel corso della legislatura in esame nel settore degli enti pubblici sono stati compiuti numerosi interventi normativi, che hanno realizzato mutamenti a livello strutturale e organizzativo. Tali interventi sono rilevabili sotto quattro differenti profili: soppressione di enti esistenti; riordino; privatizzazione; istituzione di nuovi enti (alla quale, in alcuni casi, si è accompagnata la contemporanea soppressione di uno o più enti già esi-

stenti). Complessivamente, si manifesta una tendenza indirizzata alla razionalizzazione del settore.

Sono stati effettuati altresì interventi diretti all'istituzione di agenzie. La denominazione «agenzia» è stata utilizzata per indicare alcuni organismi di nuova istituzione, che presentano molti caratteri simili agli altri enti pubblici, ma rispetto ai quali il legislatore sembra aver voluto marcare la differenza sul plano organizzativo e funzionale dai tradizionali enti o istituti. Questi organismi non presentano, d'altra parte, i caratteri dell'amministrazione indipendente.

Soppressione. I provvedimenti di soppressione hanno riguardato:

Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera. Il decreto legge 19 dicembre 1992, n. 487, convertito con modificazioni dalla legge 17 febbraio 1993, n. 33, ha disposto la soppressione dell'EFIM e la nomina di un commissario liquidatore, cui è affidato il compito di predisporre un piano di liquidazione sulla base dei criteri stabiliti dal provvedimento che dispone la soppressione stessa. È prevista, inoltre, l'estensione della liquidazione coatta amministrativa, con preclusione del fallimento, in favore delle società controllate dall'ente, nonché la facoltà del commissario liquidatore di ricorrere alla Cassa depositi e prestiti. Sono successivamente intervenuti i decretilegge 20 maggio 1993, n. 154 e 23 marzo 1994, n. 191, recanti disposizioni interpretative del decreto legge 487, successivamente reiterati fino alla recente approvazione del 15 novembre scorso.

Ente nazionale cellulosa e carta. Il decreto legge 16 dicembre 1993, n. 526, reiterato con il decreto legge 18 febbraio 1994, n. 110 ha previsto la soppressione dell'ENCC, con criteri analoghi a quelli dell'EFIM. Il decreto, reiterato ancora con i decreti 22 aprile 1994, n. 245,27 giugno 1994, n. 409, 27 agosto 1994, n. 513, è stato convertito dalla legge 28 ottobre 1994, n. 595.

Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno. La soppressione è stata disposta, unitamente a quella del Dipartimento per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, dal decreto legge 415/92, convertito dalla legge 488/92 (si veda il paragrafo 2.1.1).

Opera di previdenza e assistenza per le ferrorie dello stato. La soppressione dell'OPAFS, prevista dall'articolo 1, comma 43, della legge 537/93, si inserisce nella più ampia prospettiva di riordino degli enti pubblici di previdenza e assistenza.

Riordino. Gli interventi normativi di riordino hanno riguardato:

Enti pubblici di previdenza e assistenza. La legge 24 dicembre 1993, n. 537, articolo 1, comma 32, conferisce al governo la delega a emanare,

entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della stessa legge, uno o più decreti legislativi allo scopo di riordinare o sopprimere enti pubblici di previdenza o assistenza; stabilendo, poi (nel comma 33) i criteri e principi direttivi cui dovrà attenersi il governo stesso nell'esercizio della delega (eliminazione delle duplicazione organizzative e funzionali, anche mediante fusione e incorporazione; distinzione fra organi di indirizzo generale e organi di gestione; soppressione di enti; privatizzazione degli enti che non usufruiscono di finanziamenti pubblici, nelle forme dell'associazione o della fondazione, con garanzie di autonomia gestionale, organizzativa e contabile). Il successivo comma 34, inoltre, delega il governo a emanare un decreto legislativo con il fine di promuovere l'istituzione di organizzazioni di previdenza per le categorie professionali che ne sono prive o per ricondurre le funzioni in materia di previdenza per tali categorie in enti già esistenti operanti in favore di altre categorie professionali.

In particolare, in attuazione della delega di cui al comma 32 dell'art. 1, sono stati predisposti due schemi di decreti legislativi. Questi, in parte modificati dal successivo governo Berlusconi che ha proceduto alla loro approvazione in via definitiva, hanno dato luogo a due distinti provvedimenti: il DPR 30 giugno 1994, n. 479, che ha disposto il riordino e la soppressione di enti pubblici di previdenza e assistenza; nonché il DPR 30 giugno 1994, n. 509, che ha provveduto alla «privatizzazione», cioè alla trasformazione in persone giuridiche private (associazioni o fondazioni) di alcuni enti (sedici in tutto) gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza.

Enti pubblici non economici. Il comma 35 dell'art. 1 delega il governo a emanare uno o più decreti legislativi per riordinare altri enti pubblici non economici con funzioni analoghe o collegate, individuando i relativi principi e criteri direttivi. In attuazione di questa norma è stato predisposto uno schema di decreto legislativo, rimasto, peraltro, a tale stadio, poiché, con un disegno di legge presentato dal governo Berlusconi (DDL A.S. 777) è stato, tra l'altro, prorogato al 1 ottobre 1995 il termine previsto dalla legge 537 per l'esercizio della delega stessa.

Servizi tecnici nazionali presso la Presidenza del consiglio. Il riordino di tali servizi è previsto dall'articolo 1, comma 1, lettera c, della legge 537/93, che conferisce apposita delega al governo (peraltro, anche in questo caso il termine è stato prorogato dal DDL A.S. 777 al l ottobre 1995).

Istituti di ricovero e cura di carattere scientifico. Il decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 269, emanato in attuazione della delega contenuta nella legge 23 ottobre 1992, n. 421, ha provveduto al riordino di tali istituti, configurandoli come enti dotati di autonomia organizzativa, amministrativa, contabile, patrimoniale, gestionale e tecnica, aventi finalità di ri-

cerca nel campo biomedico e in quello dell'organizzazione e gestione dei servizi sanitari, con prestazioni di ricovero e di cura. Tali istituti possono avere personalità giuridica di diritto pubblico o di diritto privato.

Istituti zooprofilattici sperimentali. Il decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, emanato in attuazione della delega contenuta nella legge 421/92, ha provveduto al riordino di tali istituti, conferendo loro autonomia amministrativa, gestionale e tecnica; essi operano come strumenti tecnico-scientifici dello stato, delle regioni e delle province autonome. Spetta allo stato: determinare i requisiti minimi strutturali e tecnologici, nonché i criteri organizzativi ai quali gli istituti debbono conformarsi; coordinare sul piano tecnico-funzionale gli istituti e attribuire agli stessi compiti e funzioni di interesse nazionale e internazionale. Il piano sanitario regionale definisce, invece, gli obiettivi e l'indirizzo per l'attività degli istituti zooprofilattici sperimentali, mentre le regioni disciplinano le modalità gestionali, organizzative e di funzionamento degli istituti, l'esercizio delle funzioni di vigilanza amministrativa, di indirizzo e di verifica sugli istituti.

Istituto superiore di sanità. In base alla disciplina di riordino contenuta nel decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 267, emanato in attuazione della delega contenuta nella legge 421/92, l'Istituto superiore di sanità è organo tecnico-scientifico del servizio sanitario nazionale, alle dipendenze del Ministero della sanità ed è dotato di autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e contabile.

Istituto superiore di prevenzione e sicurezza del lavoro. Sempre in base alla delega contenuta nella legge 421/92, è stato emanato il decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 268, che configura l'ISPESL come organo tecnico-scientifico del servizio sanitario nazionale, alle dipendenze del ministro della Sanità. L'ISPESL è dotato di autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e contabile e costituisce un centro nazionale di informazione, di documentazione, di ricerca e di sperimentazione per il servizio sanitario nazionale. Esso opera inoltre, su richiesta, per gli organismi pubblici e privati e per le imprese, nelle materie di propria competenza.

Centro sperimentale per la cinematografia. Il decreto legge 14 gennaio 1994, n. 26, convertito con modificazioni della legge 1 marzo 1994, n. 153, conferisce al centro autonomia statutaria e ne ridetermina l'organizzazione e le funzioni, sottoponendolo alla vigilanza dell'autorità competente in materia di spettacolo.

Privatizzazione. Il decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, ha disposto la trasfor-

mazione di IRI, ENEL, ENI e INA in società per azioni attribuendo la titolarità delle azioni al Ministero del tesoro, per procedere, poi, alla successiva alienazione. È prevista la predisposizione da parte del ministro del Tesoro, d'intesa con i ministri del Bilancio, dell'Industria e delle partecipazioni statali, di un programma di riordino delle partecipazioni e di privatizzazione da sottoporre al Presidente del consiglio dei ministri. Il programma è trasmesso per il parere alle competenti commissioni parlamentari ed è approvato dal Consiglio dei ministri. È prevista, altresì, la facoltà del CIPE di deliberare la trasformazione in società per azioni di altri enti pubblici economici (sulla materia era già intervenuto il decreto legge 386/91, convertito dalla legge 35/92).

Con il successivo decreto legge 31 maggio 1994, n. 332 (che aveva reiterato un testo del precedente governo), convertito dalla legge 30 luglio 1994, n. 474 sono state fissate le procedure di dismissione di partecipazioni dello stato e degli enti pubblici in società per azioni. Il provvedimento si articola in due parti una generale e una specifica relativa alle società esercenti servizi pubblici.

Istituzione. Sono stati recentemente istituiti:

Ente nazionale per le strade. In base alla delega contenuta nella legge 24 dicembre 1993, n. 537, è stato emanato il decreto legislativo 26 febbraio 1994, n. 143, che istituisce l'ENAS, cui è attribuita personalità di diritto pubblico. L'ENAS (che, peraltro, successivamente è stato ridenominato ANAS) esercita ogni competenza già attribuita ad altri soggetti pubblici in materia di strade e autostrade di proprietà dello stato e la sua attività è disciplinata dal diritto privato.

Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica. L'INPDAP (il primo decreto legge, non convertito, che ne ha previsto l'istituzione è il DL 16 febbraio 1993, n. 44; esso è stato successivamente istituito dall'art. 4, del DPR 30 giugno 1994, n. 479 già citato) riunisce le gestioni previdenziali di sette enti di previdenza preesistenti e operanti in specifici settori, quali ENPAS, ENPDEP, INADEL e altri, che vengono conseguentemente soppressi.

Ente per gli interventi sul mercato agricolo. In base al DL 25 maggio 1994, n. 314 (più volte reiterato e non ancora convertito in legge) si prevede la trasformazione dell'EIMA, azienda di stato sul mercato agricolo, in ente pubblico economico.

Autorità portuali. Istituite con legge 28 gennaio 1994, n. 84, sono enti cui è attribuita personalità giuridica di diritto pubblico. Sono dotati di autonomia di bilancio e finanziaria: esse svolgono compiti di indirizzo,

programmazione, coordinamento e controllo delle operazioni portuali e non hanno alcuna funzione di tipo gestionale.

Istituto superiore di studi penitenziari. È stato istituito dal decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 446, emanato in base alla delega contenuta nella legge 15 dicembre 1990, n. 395. È posto alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria del Ministero di grazia e giustizia

Agenzia per le relazioni sindacali. Prevista dall'articolo 50 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, è un ente pubblico che rappresenta, in sede di contrattazione collettiva nazionale per i pubblici dipendenti, le pubbliche amministrazioni.

Agenzia nazionale e agenzie regionali per la protezione dell'ambiente. Sono state istituite con decreto legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61. Si tratta di un ente pubblico nazionale e di enti pubblici regionali, posti sotto la vigilanza rispettivamente del ministero dell'ambiente e delle rispettive presidenze delle giunte regionali. Svolgono funzioni di raccolta di dati e promozione della ricerca scientifica nel settore ambientale, formulano pareri e proposte alle altre amministrazioni, effettuano controlli sull'inquinamento. Assorbono dunque le funzioni di altri organismi preesistenti (dall'Enea-DISP ai servizi delle USL competenti in materia ambientale). Al vertice dell'Agenzia nazionale è posto un consiglio di amministrazione di tre membri (dotati di comprovata esperienza), nominati con DPCM su designazione del ministro dell'Ambiente. Il consiglio elegge nel suo seno il presidente.

Agenzia per i servizi sanitari regionali. Istituita con il decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 266, emanato in base alla delega contenuta nella legge 421/92, è un ente pubblico, sottoposto alla vigilanza del Ministero della sanità, con compiti di supporto delle attività regionali, di valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti dei servizi resi ai cittadini e di segnalazione di disfunzioni e sprechi. Al vertice dell'agenzia è posto un direttore, nominato con DPCM, su proposta del ministro della Sanità, fra esperti di riconosciuta competenza in materia di organizzazione dei servizi sanitari. Con DM Sanità 22 febbraio 1994, n. 233, è stato adottato il relativo regolamento di organizzazione.

Agenzia per Venezia. In attuazione dell'art. 12, comma 11, della legge 537/93 che delegava il governo a definire una nuova forma organizzativa delle attività finanziarie dello stato per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna, il decreto legislativo 13 gennaio 1994, n. 62 ha previsto la costituzione di un'apposita società per azioni, con la partecipazione dello stato (in quota maggioritaria), della regione Veneto, della provincia di Venezia ovvero, se costituita, della città metropolitana e dei comuni di Venezia ovvero.

nezia e Chioggia. La società dovrebbe svolgere, tra l'altro, i seguenti compiti: studio, ricerca e sperimentazione; predisposizione del piano generale unitario degli interventi; controlli tecnici di qualità e altre mansioni.

2.4. Amministrazioni e autorità indipendenti

Una delle tendenze più ricorrenti nella politica di riforma amministrativa è rappresentata, negli ultimi anni, dalla costituzione di organismi o autorità cosiddetti «indipendenti», secondo un modello organizzativo sviluppato nei paesi anglosassoni.

Il processo di creazione di organismi indipendenti ha ricevuto un'accelerazione nell'XI legislatura: sono stati istituiti cinque nuovi organismi e si è intervenuti con modifiche su due amministrazioni già esistenti. Si riferisce brevemente degli organismi istituiti *ex novo*:

Commissione per la determinazione dei collegi elettorali di camera e senato. Istituito con leggi 4 agosto 1993, nn. 276 e 277, è un collegio presideuto dal presidente dell'ISTAT e composto da dieci docenti universitari o esperti nominati dai presidenti delle camere. Ha avuto il compito di formulare indicazioni al governo sulla determinazione dei nuovi collegi elettorali, come previsto dalle due leggi citate.

Autorità per la vigilanza dei lavori pubblici. Prevista dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, la cui applicazione è stata, peraltro, sospesa (si veda il
paragrafo 3.6), è un organo collegiale composto da cinque membri nominati dai presidenti delle camere, d'intesa. L'Autorità opera in piena autonomia e
«con indipendenza di valutazione e di giudizio». Tra i suoi compiti, la vigilanza sull'economicità di esecuzione dei lavori pubblici e sull'osservanza
delle norme in materia, con il potere di comminare sanzioni.

Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione. Istituita dal decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, emanato in attuazione della delega contenuta nella legge 421/92, è un organo collegiale composto da un presidente e da quattro membri di alta professionalità e competenza, nominati con decreto del presidente del Consiglio dei ministri su delibera del consiglio stesso (e, nel caso dei quattro membri, su proposta del presidente dell'Autorità stessa). L'Autorità opera presso la Presidenza del consiglio «con autonomia tecnica e funzionale e indipendenza di giudizio»; detta regole tecniche e criteri per pianificare l'uso dell'informatica nelle pubbliche amministrazioni, verifica i risultati conseguiti dalle singole amministrazioni, propone al governo atti di indirizzo e così via. Con

DPCM 14 aprile 1994, n. 609 è stato adottato il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità.

Osservatorio dei lavori pubblici. Previsto dall'articolo 6, comma 17, della legge 537/93, disposizione, tuttavia, la cui efficacia è stata sospesa (si veda il paragrafo 3.6), è stato nuovamente disciplinato dalla legge 109 dell'Il febbraio 1994, all'articolo 4, commi 14-16. Si tratta di un organismo articolato in una sezione centrale e in sezioni regionali, posto alle dipendenze dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Tra i suoi compiti rientrano la raccolta e l'elaborazione di dati sui lavori pubblici (bandi, aggiudicazioni, imprese partecipanti e altri), la definizione dei costi medi per tipo di lavoro, la promozione di archivi di settore e così via.

Osservatorio delle politiche regionali. Il decreto legislativo 96/93 ha previsto, nell'ambito degli interventi di riordino delle funzioni e degli organismi operanti in materia di interventi nelle aree depresse, l'istituzione, presso il Ministero del bilancio, di un'apposita struttura con il compito di verificare l'andamento e l'efficacia degli interventi stessi. L'osservatorio ha, peraltro, ruolo informativo-consultivo anche nei confronti del parlamento. Con DPCM 7 marzo 1994, n. 276, è stato adottato il relativo regolamento di organizzazione e funzionamento.

Organismi indipendenti per la regolazione dei servizi di rilevante interesse pubblico. Previsti dall'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 24 dicembre 1993, n. 537, che conferisce, a tal riguardo, apposita delega al governo. In attuazione della delega era stato predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica uno schema di decreto legislativo, che tuttavia non fu sottoposto al Consiglio dei ministri per dissensi, sorti soprattutto in sede tecnica, sulla scelta operata dal provvedimento di istituire un'unica autorità, anziché più autorità con competenze settoriali. Data l'ampiezza del dibattito sviluppatosi sull'argomento, se ne riferisce con maggior dettaglio nel paragrafo seguente.

Oltre a tali interventi di istituzione di nuovi organismi indipendenti occorre menzionare due interventi normativi, l'uno diretto ad attribuire a un organismo già esistente caratteri in parte riconducibili a quelli di amministrazione indipendente, l'altro finalizzato ad ampliare le funzioni di un'amministrazione indipendente di recente istituzione.

RAI (Radiotelevisione italiana). La riforma introdotta con la legge 25 giugno 1993, n. 206, ha conferito alla RAI tratti per certi versi assimilabili a un'amministrazione indipendente. Sul piano giuridico, si tratta di una società per azioni in mano pubblica, con capitale interamente detenuto dall'IRI. In deroga ai principi del diritto societario, tuttavia, i cinque membri del consiglio di amministrazione sono nominati non dall'a-

zionista unico, bensì dai presidenti delle camere, d'intesa, a garanzia dell'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo dall'esecutivo.

Garante per la radiodiffusione e l'editoria. Con la legge 25 marzo 1993, n. 81, è stata affidata al garante la funzione di fissare modi, spazi e tariffe per la pubblicità elettorale (su televisione e stampa) dei candidati alle elezioni per gli enti locali. La legge 10 dicembre 1993, n. 515, ha, poi, attribuito al garante compiti di vigilanza e di regolamentazione in tema di propaganda elettorale tramite stampa e radiotelevisione in occasione di elezioni nazionali. In entrambi i casi il garante gode anche di poteri sanzionatori.

Il dibattito parlamentare sull'Autorità per i servizi pubblici e la delega contenuta nella legge 537/93. In stretta connessione con il processo di privatizzazione delle imprese pubbliche, in particolare di quelle esercenti servizi pubblici, si pone nel corso dell'XI legislatura la questione dell'eventuale istituzione di un nuovo soggetto preposto alla vigilanza e alla regolazione di tali imprese. Al riguardo, vengono sottoposti all'esame delle commissioni riunite Trasporti e Attività produttive della Camera il disegno di legge di iniziativa governativa n. 2579, Delega per l'istituzione di agenzie per i servizi pubblici, e la proposta di legge (on. Strada et al.) n. 2258, Norme per la regolazione delle tariffe e il controllo della qualità dei servizi di interesse pubblico a tutela degli interessi e dei diritti degli utenti. Entrambi i testi, pur con significative differenze, prevedevano la costituzione di organismi chiamati a svolgere funzioni di valutazione delle condizioni generali di contratto e di vigilanza sulla regolarità, efficienza ed economicità dei servizi pubblici, nonché sulla piena tutela dei diritti degli utenti.

L'esame dei due progetti di legge conduce all'elaborazione di un testo unificato da parte del Comitato ristretto delle commissioni riunite IX e X (on. Cavazzuti), adottato in sede referente il 3 novembre 1993, che individua le proprie finalità nel «garantire adeguati livelli di qualità dei servizi nazionali di pubblica utilità a rete, definire un sistema tariffario certo e promuovere la tutela degli interessi degli utenti». Il documento fornisce una definizione di «servizi di pubblica utilità a rete», la cui individuazione viene demandata ad apposito regolamento governativo. Il testo prevede, inoltre, l'istituzione di un'Autorità per i servizi di pubblica utilità, dotata di atonomia finanziaria, amministrativa e contabile, stabilendo modalità di nomina degli amministratori atte a garantirne l'indipendenza, l'imparzialità, la professionalità. Tra le funzioni, si segnalano la proposta di revoca della concessione in caso di gravi inadempienze da parte dell'esercente il servizio, la definizione dei livelli generali di qua-

lità, la definizione e l'aggiornamento dei parametri di riferimento per la determinazione delle tariffe. L'Autorità ha, conseguentemente, poteri di richiesta di informazioni, di controllo e di irrogazione di sanzioni.

Quasi contemporaneamente, peraltro, le camere esaminano il disegno di legge collegato alla manovra finanziaria per il 1994, che diverrà la legge 24 dicembre 1993, n. 537. Il provvedimento (art. 1, comma 1, lett. b) conferisce al governo una delega legislativa, da esercitare entro nove mesi, a istituire organismi indipendenti per la regolazione di servizi di rilevante interesse pubblico e prevedere la possibilità di attribuire funzioni omogenee a nuove persone giuridiche. In particolare, tra i principi e i criteri direttivi indicati dalla norma di delega si prevede (nel successivo comma 2, lett. m), l'attribuzione agli organismi indipendenti di funzioni di regolazione dei servizi di rilevante interesse pubblico, anche mediante il trasferimento agli stessi di funzioni attualmente esercitate da ministeri o altri enti, nonché di risoluzione dei conflitti tra soggetto erogatore del servizio e utente, fatto salvo il ricorso all'autorità giudiziaria.

Alla luce dell'approvazione di queste norme, le commissioni parlamentari non procedono oltre nell'esame del testo unificato già adottato in sede referente il 3 novembre 1993. La delega prevista dall'art. 1, legge 537 non è stata, tuttavia, esercitata dal successivo governo Berlusconi. Anzi, tale governo, con DDL A.S. 777 già citato, ha deliberato di prorogare i relativi termini per l'esercizio della delega al 1 ottobre 1995.

Se si tiene conto che l'art. 1 *bis* della legge 30 luglio 1994, n. 474 sulle procedure generali di privatizzazione subordina le dismissione delle partecipazione azionarie dello stato e degli enti pubblici nelle società esercenti servizi pubblici alla costituzione di apposite autorità di regolazione, risultano evidenti le conseguenze negative di tale proroga deliberata dal governo sull'attuazione delle privatizzazioni delle società stesse.

2.5. La riforma del servizio sanitario nazionale, della scuola e dell'università

L'ampia riforma amministrativa condotta nell'XI legislatura non poteva non toccare i due settori fondamentali per il benessere sociale, la sanità e l'istruzione, che vengono entrambi ridisegnati con forti caratteri di decentramento e autonomia.

L'organizzazione del servizio sanitario nazionale. La riforma complessiva del servizio sanitario nazionale è stata impostata, nei lineamenti generali, dall'articolo 1 della legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421. In attuazione della delega, è stato emanato il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, al quale sono state apportate importanti modificazioni dal

decreto legislativo «correttivo» 7 dicembre 1993, n. 517 (meccanismo previsto nella legge di delega).

Dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa, gli aspetti più significativi della riforma sono i seguenti:

- nuovo riparto delle competenze stato-regioni in materia sanitaria: competono allo stato la programmazione nazionale e la definizione di livelli uniformi di assistenza, spettano alle regioni le funzioni legislative e amministrative in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera;
- previsione di un'organica cornice di programmazione per il settore sanitario: piano sanitario nazionale (linee generali di indirizzo del servizio sanitario, livelli minimi uniformi di assistenza e così via), adottato ogni tre anni dal governo e piani sanitari regionali (definizione dei modelli organizzativi dei servizi in relazione alle specificità regionali), da adottare entro cinque mesi dall'approvazione di quello nazionale;
- trasformazione delle unità sanitarie locali (USL) è in aziende dotate di personalità giuridica pubblica e di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, gestionale e tecnica. Le USL-azienda sono sottoposte alla direzione di un direttore-manager, che nomina un direttore sanitario e un direttore amministrativo. Sono stati contestualmente soppressi i preesistenti organi di gestione a carattere «rappresentativo»: presidenti e comitati di gestione delle USL;
- trasformazione in aziende degli ospedali di rilievo nazionale e di alta specializzazione;
- introduzione di logiche manageriali nella gestione del servizio sanitario, nonché di forme di controllo sui risultati basate sulle valutazioni comparative di costi e rendimenti;
 - ridefinizione del rapporto fra servizio sanitario nazionale e università.

La riforma ha, poi, interessato la disciplina delle prestazioni assistenziali, il finanziamento della spesa sanitaria, la verifica della qualità del servizio, l'ordinamento del personale dirigenziale nel ruolo sanitario.

L'autonomia scolastica e universitaria. Alcuni importanti interventi normativi di riordino del settore dell'istruzione scolastica e universitaria, orientati a un forte decentramento di funzioni, sono stati previsti con gli articoli 4 e 5 della legge 537/93.

Per quanto riguarda la scuola, viene attribuita personalità giuridica e autonomia organizzativa, finanziaria, didattica, di ricerca e sviluppo agli istituti e scuole di ogni ordine e grado. L'autonomia doveva essere realizzata tramite decreti legislativi, da emanarsi entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge 537, sulla base dei principi indicati. Peraltro il DDL A.S. 777 ha prorogato tali termini al 31 gennaio 1995. In partico-

lare, la legge conferisce alle singole istituzioni scolastiche il ruolo di centri di servizio atti a promuovere anche ricerca, in un contesto integrato con il più generale sistema di formazione e, in particolare, con quello regionale. L'idea di base delle disposizioni sull'autonomia delle istituzioni scolastiche e sulla revisione dell'assetto dell'amministrazione centrale e periferica e degli organi collegiali di governo nazionali e locali è quella di affidare all'amministrazione centrale rilevanti compiti di programmazione e di supporto e di riorganizzare le scuole con strumenti e dimensioni tali da consentire loro di divenire centri responsabili di spesa.

Analoga ispirazione è contenuta nella norma (articolo 5 della legge) che si riferisce alle università, cui viene attribuita maggiore autonomia organizzativo-gestionale e finanziaria. I mezzi finanziari delle università sono iscritti in tre distinti capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'università. Le università possono concludere accordi di programma con il ministero, le cui funzioni in materia di stato giuridico ed economico dei docenti sono attribuite alle università di appartenenza dei docenti, ciascuna con il proprio organico di ateneo. Successivamente, il governo Berlusconi ha adottato il decreto legge 8 settembre 1994, n. 532, che contiene misure di razionalizzazione del Consiglio universitario nazionale (CUN).

- 3. La proposta di riforma dell'ordinamento ministeriale e le ipotesi di riorganizzazione interna
- 3.1. La delega contenuta nell'articolo 1 della legge 537/93 e la proposta di riforma generale dei ministeri

L'articolo 1 della legge 537/93, come si è visto, introduce nel quadro di una manovra complessiva di contenimento della spesa pubblica e di risanamento del bilancio norme di razionalizzazione e di semplificazione dell'organizzazione della pubblica amministrazione dirette ad accrescerne l'efficienza nell'impiego delle risorse.

Queste norme prevedono alcune linee di intervento prioritarie, quali la riforma dei ministeri, delle amministrazioni a ordinamento autonomo e dei servizi tecnici nazionali operanti presso la Presidenza del consiglio dei ministri; il riordino e la riduzione dei comitati interministeriali e di alcuni organismi collegiali; la riorganizzazione degli enti pubblici di previdenza e assistenza e degli altri enti pubblici; l'istituzione di organismi indipendenti per la regolazione dei servizi di rilevante interesse pubblico.

Per quanto riguarda, in particolare, gli interventi di riforma delle strut-

ture centrali, la legge 537, all'art. 1, concede al governo una delega molto ampia, mai attribuita in precedenza, per riordinare, sopprimere e fondere i ministeri, nonché le amministrazioni a ordinamento autonomo. Più precisamente, la tecnica legislativa utilizzata è la seguente: la delega legislativa, da esercitare entro il termine di nove mesi dall'entrata in vigore della legge, e la successiva delegificazione, con regolamenti governativi e ministeriali, ai sensi dell'art. 17 della legge 400/88.

La scelta di questa tecnica legislativa trova una spiegazione nell'esigenza di superare i precedenti interventi del legislatore diretti ad adottare provvedimenti di tipo settoriale, sulla base di orientamenti in genere contingenti, e spesso non coordinati o addirittura in contrasto tra loro. L'idea di fondo, in sostanza, è quella di procedere alla razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa esistente in un disegno organico e unitario, il solo che possa consentire una revisione radicale.

La realizzazione di tale disegno richiede necessariamente, secondo quanto affermato nei diversi documenti preparatori della 537, il ricorso a una legge generale di principio, più precisamente a una legge delega seguita da uno o più decreti legislativi, che evidenzi le scelte di fondo operate e indichi i criteri fondamentali da seguire. I decreti legislativi dovrebbero, a loro volta, essere articolati seguendo la tecnica della delegificazione, in attuazione dei principi sanciti dalla legge 400/88, vale a dire operando una distinzione fondamentale tra il momento dell'istituzione dell'organo generale e dell'individuazione delle relative funzioni e quello dell'organizzazione. In sostanza, e coerentemente con la riserva relativa prevista dall'art. 97 della Costituzione, occorre prevedere che alla disciplina organizzativa si provveda con atto del governo, attraverso il riconoscimento a quest'ultimo del potere di auto-organizzazione, così da garantire la flessibilità dell'ordinamento e la sua adattabilità, anche al fine di operare scelte differenziate.

A tal proposito, nella relazione di presentazione di una delle diverse versioni del disegno di legge che ha dato, poi, luogo alla 537 (DDL A.S. 1508-A) si sottolinea che la tecnica della delega legislativa e della successiva delegificazione, con regolamenti governativi e ministeriali, appare coerente con tutta una riflessione, teorica e politico-istituzionale, che si è sviluppata negli ultimi anni, trovando poi uno sbocco nella fondamentale legge 400; inoltre, tale tecnica si pone come la prosecuzione e il completamento degli indirizzi del precedente governo Amato.

Di conseguenza la scelta effettuata, sul piano della tecnica legislativa, è stata quella di prevedere un'articolazione della riforma in due fasi distinte. In una prima fase, con uno o più decreti legislativi, in attuazione della delega prevista dall'art. 1 della legge 537, il governo doveva proce-

dere al riordino, soppressione e fusione dei ministeri, con l'indicazione del numero, della denominazione e delle attribuzioni principali dei ministeri stessi. Peraltro, data l'ampiezza e rilevanza della delega, si è ritenuto necessario stabilire una procedura per così dire «aggravata», con la previsione dell'obbligo per il governo di trasmettere lo schema di decreto legislativo alla Camera e al Senato, ai fini dell'espressione del parere delle relative commissioni parlamentari competenti per materia.

In una seconda fase, il governo e i singoli ministeri dovevano esercitare la potestà regolamentare in materia di organizzazione dei pubblici uffici, ai sensi dell'art. 17 della legge 400/88 e dell'art. 6 del decreto legislativo 29/93. In particolare, per ciascun ministero, doveva essere adottato un regolamento che individuasse gli uffici dirigenziali e le relative funzioni, nonché la loro articolazione interna, con le relative competenze.

Tuttavia, l'ampia delega attribuita al governo per il riordino delle strutture centrali non è stata esercitata, per le perplessità emerse in sede politica di procedere a una riforma amministrativa di tale rilevanza con un governo prossimo alla scadenza. D'altra parte, il successivo governo Berlusconi ha presentato un disegno di legge ancora in discussione in parlamento (DDL A.S. 777), che prevede il rinvio del progetto complessivo di riforma della pubblica amministrazione contenuto nella legge 537; in particolare, il termine per l'emanazione dei decreti legislativi sui ministeri è prorogato al 1 ottobre 1995.

Sul piano dei risultati conseguiti dal governo Ciampi è, comunque, da rilevare l'adozione di alcuni regolamenti governativi di riorganizzazione interna dei ministeri (si veda il paragrafo 3 .3), nonché l'elaborazione da parte del Dipartimento di una proposta di riforma generale dei ministeri, formalizzata in un'apposita pubblicazione (Atti delle Commissioni e di Comitati di studio, vol. I, I ministeri, 1994) e di alcuni schemi di decreti legislativi concernenti il riordino di singoli ministeri (ad esempio Ministero del territorio e dell'ambiente e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

La proposta generale di riforma dei ministeri, in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, legge 537, rappresenta un importante punto di riferimento per i successivi interventi di riforma dell'ordinamento ministeriale che si intendano porre in essere. Essa è il risultato di una complessa attività di studio ed elaborazione svolta nel corso di un intero anno.

Il punto di partenza è rappresentato dal Rapporto e dai successivi Indirizzi. Il Rapporto rileva, quali principali cause della scarsa funzionalità dell'organizzazione delle P.A., l'irrazionale e dispersiva distribuzione dei compiti, sia tra centro e periferia sia tra le strutture centrali (duplicazioni e sovrapposizioni di attribuzioni, vuoti di competenza e incongruen-

ze); l'eccessiva dimensione delle strutture stesse; l'assenza di coordinamento e la conflittualità. Da ciò derivano sempre più gravi inefficienze e sprechi di risorse pubbliche.

Gli *Indirizzi* individuano alcune linee fondamentali di riforma: il ridimensionamento, con alcune eccezioni, della «taglia» delle strutture centrali; l'eliminazione delle duplicazioni e sovrapposizioni di uffici e compiti; la drastica riduzione del numero dei ministeri, ordinandoli intorno a gruppi omogenei di funzioni: affari interni e ordine pubblico; affari esteri; difesa; giustizia; tesoro; finanze; economia; lavoro e occupazione, ambiente e territorio; servizi sanitari e previdenziali; istruzione e cultura; università e ricerca.

Sulla base di queste prime indicazioni sono state costituite alcune commissioni di studio, presiedute da studiosi ed esperti della materia, con il compito di predisporre ipotesi di riforma relative ai singoli ministeri. I risultati dei lavori svolti sono stati raccolti e pubblicati nell'apposito volume già citato e hanno costituito un'importante base di riferimento per la successiva proposta generale.

Parallelamente si è reso necessario procedere a una ricostruzione puntuale e compiuta del vigente assetto organizzativo, della ripartizione delle competenze e delle strutture nelle quali si articolano le direzioni generali e gli organismi di pari livello dei singoli ministeri. A ciò si è provveduto effettuando una completa «radiografia» dell'organizzazione pubblica ministeriale, anch'essa appositamente pubblicata (L'organizzazione dei ministeri. Strutture, competenze, organici, 1994). Il volume contiene un'elencazione completa e aggiornata delle funzioni statali, quali derivano dalle indicazioni contenute nei provvedimenti formali di organizzazione degli uffici ministeriali vigenti, nonché gli organigrammi riassuntivi delle articolazioni delle strutture ministeriali e la rappresentazione delle attuali dotazioni organiche del personale.

Dalle attività di studio ed elaborazione svolte è scaturito, dunque, il documento contenente la proposta di riforma generale dei ministeri. Questo documento delinea, anche attraverso l'individuazione di ipotesi alternative, l'ordinamento proposto e ne indica le modalità di realizzazione pervenendo, infine, a un articolato da adottare in base alla delega legislativa.

La proposta si conforma pienamente ai principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega, espressamente previsti dall'art. 1 della legge 537, quali, in particolare:

— la razionalizzazione del disegno organizzativo ai fini dell'eliminazione di sovrapposizioni e di duplicazioni, mediante una più organica distribuzione delle competenze, da realizzarsi attraverso l'accorpamento

di funzioni omogenee e l'eliminazione delle incongruenze proprie del sistema vigente;

- il riordinamento delle strutture pubbliche esistenti per garantire una maggiore omogeneità dal punto di vista delle dimensioni e da quello organizzativo e una migliore corrispondenza alle esigenze funzionali, anche per ciò che riguarda i rapporti tra centro e periferia e i riflessi di natura sovranazionale;
- la diversificazione delle funzioni di *line* (proprie degli organismi a carattere esecutivo e operativo, cioè rivolti alla realizzazione dei fini ultimi dell'organizzazione) e di *staff* (proprie degli organismi a carattere consultivo o ausiliario, cioè rivolti al coordinamento e all'assistenza necessaria per il raggiungimento dei fini ultimi della struttura;
- l'introduzione di strutture di primo livello sulla base di criteri di omogeneità, di complementarità e di organicità, anche mediante l'accorpamento degli uffici esistenti;
- la possibilità di istituire il Segretario generale, che dovrebbe svolgere compiti di coordinamento e di direzione degli uffici dirigenziali generali, al fine di assicurare la continuità delle funzioni dell'amministrazione.

L'organizzazione ministeriale prospettata, sulla base dei criteri ora enunciati, tende a definire un nuovo assetto delle amministrazioni centrali, articolato intorno alle funzioni fondamentali dello stato (politica estera, militare, dell'ordine pubblico, della giustizia, della finanza) e a quelle giustificate da un pari o prevalente nesso specifico di essenzialità e che, nello stesso tempo, consideri anche la prospettiva di modifica della forma dello stato in senso accentuatamente regionalista (secondo le indicazioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali).

La proposta, in particolare, comporta una riduzione del numero dei ministeri da diciannove a tredici. Ciò avviene, in alcuni casi, attraverso la soppressione di organismi esistenti (fra cui i ministeri del Tesoro, delle Risorse agricole e forestali, del Commercio con l'estero); in altri, con lo scorporo di talune attribuzioni e l'acquisizione di altre (ad esempio, ministeri della Sanità, del Lavoro e della previdenza sociale); in altri ancora, attraverso l'istituzione di nuovi apparati, a seguito di un processo di aggregazione e di disaggregazione di competenze (ministero delle Attività produttive e delle privatizzazioni, ministero del Territorio e dell'ambiente).

L'obiettivo principale resta, come emerge chiaramente dall'articolato, quello di eliminare le duplicazioni organizzative e funzionali esistenti e razionalizzare la distribuzione delle competenze, unificando, in particolare, le funzioni in ordine alle seguenti materie: ambiente e territorio; economia; informazione, cultura e spettacolo; governo della spesa.

3.2. Un'esemplificazione: il ministero del Territorio e dell'ambiente

Oltre alla proposta di riforma generale dei ministeri, rimasta alla stadio di documento di studio, sono stati predisposti, come si è già accennato, alcuni schemi di decreti legislativi concernenti il riordino di singoli ministeri, sempre in attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 537/93. Più precisamente, vengono in considerazione due schemi concernenti rispettivamente il riordino dei ministeri relativamente alle funzioni in materia di amministrazione civile, di lavoro e di protezione civile da un lato e alle funzioni in materia di ambiente e territorio, nonché, in conseguenza, in materia di infrastrutture e trasporti dall'altro.

Questi due schemi di decreti legislativi, pur non avendo avuto seguito, assumono una notevole rilevanza per il tentativo di ordinare i ministeri intorno a gruppi omogenei di funzioni.

Per quanto riguarda, in particolare, il secondo schema, esso prevede l'istituzione di un ministero che svolga unitariamente le funzioni in materia di ambiente e di territorio e, conseguentemente, l'istituzione di un ministero con funzioni in materia di infrastrutture e trasporti, in modo tale che i due momenti, di regolazione, pianificazione e controllo, da un lato, e di realizzazione, dall'altro, trovino centri di riferimento distinti, che rappresentano altrettante istanze sociali e interessi che, per la loro stessa natura, non possono che essere tenuti separati.

Lo schema di decreto prevede, dunque, l'istituzione di un ministero del Territorio e dell'ambiente, che accorpi il ministero dell'Ambiente e alcuni compiti del ministero dei Lavori pubblici (in materia di difesa del suolo, urbanistica e tutela delle acque pubbliche); del ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali (in materia di ambiente forestale e bonifica); del ministero dei Trasporti e della navigazione (in materia di tutela del mare e delle coste); del ministero della Sanità (in materia di inquinamento); del Dipartimento per le aree urbane (limitatamente ai profili urbanistici e ambientali delle aree urbane).

Più specificamente, le funzioni da attribuire al ministero del Territorio e dell'ambiente riguardano le seguenti materie: urbanistica, per la parte di competenza statale dopo la regionalizzazione; difesa del suolo e bonifica; valutazione di impatto ambientale; piani generali di risanamento dall'inquinamento e aree a elevato rischio di crisi ambientale; aree protette; tutela del mare e delle coste; tutela delle acque pubbliche; inquinamento ambientale; prevenzione e danni all'ambiente derivanti da fatti calamitosi e rischi di incidenti rilevanti connessi con attività industriali; ambiente forestale.

Inoltre, si prevede il trasferimento al ministero delle funzioni attribuite

al Dipartimento per i servizi tecnici nazionali presso la Presidenza del consiglio dei ministri, con collocazione alle dirette dipendenze del segretario generale (e conseguente soppressione del Dipartimento stesso).

Per quanto riguarda, poi, le funzioni in materia di trasporti, l'individuazione, nello schema di decreto, delle funzioni da attribuire al ministero delle Infrastrutture e dei trasporti tiene conto delle funzioni trasferite direttamente al nuovo ministero dei Trasporti e della navigazione dalla stessa legge 537/93.

Su questa base le funzioni da attribuire al ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, oltre alle tipiche funzioni d'azienda, riguardano, da un lato, introduzione di regole di concorrenza nell'ambito dei modi di trasporto (regolazione d'intermodalità); governo e programmazione dell'intero settore dei trasporti e della viabilità; sicurezza e vigilanza dei vari modi di trasporto; politica delle infrastrutture aeroportuali (tutte materie già di competenza del ministero dei Trasporti e della navigazione); dall'altro, opere marittime di competenza statale; edilizia residenziale pubblica; edilizia demaniale; realizzazione di opere idrauliche di competenza statale; circolazione e sicurezza stradale (tutte materie di competenza del ministero dei Lavori pubblici). Infine, si prevede che siano trasferite al ministero delle Infrastrutture e dei trasporti le funzioni esercitate dal Dipartimento per le aree urbane presso la Presidenza del consiglio dei ministri.

3.3. L'art. 6 del DLgs 29/93 e i regolamenti di riorganizzazione interna

L'art. 1 della legge 537/93 prevede, come si è detto, la delega legislativa e la successiva delegificazione, con l'attribuzione al governo e ai singoli ministri della potestà regolamentare in materia di organizzazione dei pubblici uffici ai sensi dell'art. 17 della legge 400/88 e dell'art. 6 del decreto legislativo (DLgs) 29/93 e successivi correttivi.

Nell'elencazione, contenuta nell'art. 1 citato, delle materie e dei principi ai quali il governo e i ministri dovranno attenersi nell'esercizio della potestà regolamentare figurano tra gli altri:

- il richiamo alla formula della separazione tra politica e amministrazione;
- l'introduzione del principio della flessibilità delle strutture, prevedendosi la possibilità di istituire pubblici uffici espressamente preordinati al perseguimento di compiti e obiettivi di carattere transitorio, e dunque destinati a essere soppressi una volta che questi siano raggiunti;
- l'eliminazione, in stretta correlazione con la semplificazione dell'azione amministrativa, dei sub-procedimenti preordinati all'acquisizione di concerti e intese, attraverso lo strumento della conferenza dei servizi;

- l'adozione di sistemi di controllo e di verifica dei risultati delle strutture amministrative, anche a carattere periodico;
- la previsione di interventi incisivi volti alla ridefinizione degli organici e alla riduzione della spesa pubblica, al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia della pubblica amministrazione;

— l'attribuzione alle amministrazioni centrali di prevalenti compiti di indirizzo, programmazione, sviluppo, coordinamento e valutazione, e alle amministrazioni periferiche, a livello regionale e sub-regionale, di compiti di utilizzazione e coordinamento di mezzi e strutture, nonché di gestione.

L'art. 6 del DLgs 29 è stato adottato in attuazione della legge 421/92 che, all'art. 2, comma 1, lett. g), delegava il governo a prevedere tempi e modi per l'individuazione in ogni pubblica amministrazione degli organi e degli uffici dirigenziali in relazione alla rilevanza e complessità delle funzioni e della quantità delle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate, con la possibilità di procedere ad accorpamenti degli uffici esistenti e alla graduale riduzione del numero dei dirigenti.

Il meccanismo previsto dall'art. 6 (così come modificato dall'art. 4 del decreto correttivo 546/93) per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale e delle relative funzioni è rappresentato dal regolamento governativo (sotto forma di decreto del presidente della repubblica), adottato su proposta del ministro competente, d'intesa con la Presidenza del consiglio-Dipartimento per la funzione pubblica e con il ministro del Tesoro, sentito il Consiglio di stato (che deve esprimere il parere entro trenta giorni dalla richiesta).

L'individuazione, invece, degli uffici di altro livello dirigenziale e delle relative funzioni è disposta con regolamento adottato dal ministro competente (sotto forma di decreto ministeriale), d'intesa con il presidente del Consiglio dei ministri e con il ministro del Tesoro, sentito sempre il Consiglio di stato, su proposta del dirigente generale competente.

In proposito è da rilevare che l'art. 70, comma 3, del decreto 29, prevede, in generale, che gli schemi di provvedimenti delle singole amministrazioni dello stato contenenti disposizioni relative alle amministrazioni stesse sono adottati di intesa con il ministro del Tesoro e con il Dipartimento per la funzione pubblica in apposite conferenze di servizi da indire ai sensi e con le modalità di cui all'art. 14 della legge 241. Ne consegue che, nelle due ipotesi esaminate, la forma per adottare le intese è quella della conferenza di servizi. Inoltre è da sottolineare che, in sede di prima applicazione del decreto 29, occorre procedere, ai sensi dell'art. 31, alla formulazione di una proposta di ridefinizione degli uffici e delle piante organiche sulla base di una rilevazione completa del personale in servizio e dei carichi di lavoro e tenendo conto dei criteri di integrazione per

obiettivi delle risorse umane e materiali, evitando cioè duplicazioni e sovrapposizioni di funzioni, al fine di conseguire una riduzione per accorpamento degli uffici dirigenziali (e quindi delle dotazioni organiche del personale dirigenziale) in misura non inferiore al 10 per cento.

Con circolare 7 del 24 marzo 1994, il Dipartimento per la funzione pubblica ha, poi, disposto che le proposte relative alla ristrutturazione degli uffici di livello dirigenziale generale siano inoltrate allo stesso Dipartimento e al Ministero del tesoro entro il 30 aprile 1994, mentre quelle relative agli uffici dirigenziali di livello inferiore vengano inoltrate dopo la formalizzazione dell'intesa governativa sulla proposta relativa agli uffici dirigenziali generali.

L'innovazione principale introdotta dall'art. 6 consiste essenzialmente nell'aver inserito un importante elemento di flessibilità nell'organizzazione amministrativa statale, prevedendo una generalizzata delegificazione in materia di individuazione degli uffici dirigenziali e delle relative funzioni, nonché di determinazione delle piante organiche (delegificazione consentita, peraltro, dal carattere relativo della riserva di legge sancita dall'art. 97 della Costituzione). Più precisamente, la riorganizzazione interna deve avvenire, secondo quanto disposto dall'art. 6, in due fasi distinte: dovrà effettuarsi, innanzitutto, l'individuazione degli uffici dirigenziali di livello generale e, in seguito, quella relativa agli uffici di altro livello dirigenziale.

Peraltro, l'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale, non potendo incidere sulla posizione del ministero e sulla determinazione delle sue funzioni, in quanto rimesse alla disciplina esclusiva del legislatore, è soggetta ai criteri generali della ripartizione delle competenze organizzatorie tra parlamento e governo. Di conseguenza, i regolamenti governativi previsti dall'art. 6 potranno contenere soltanto una disciplina delimitata dall'ambito delle attribuzioni del ministero, individuando gli uffici dirigenziali di livello generale e le loro funzioni.

In attuazione dell'art. 6 del decreto 29 sono stati adottati diversi regolamenti governativi di riorganizzazione interna, diretti all'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale e delle relative funzioni. In particolare, oltre al regolamento di riorganizzazione del Dipartimento per la funzione pubblica (DPR 14 aprile 1994, n. 321) sono stati approvati quelli relativi ai seguenti ministeri: Sanità (DPR 2 febbraio 1994, n. 196); Risorse agricole, alimentari e forestali (DPR 15 marzo 1994, n. 197); Bilancio e programmazione economica (DPR 24 marzo 1994, n. 283); Commercio con l'estero (DPR 18 aprile 1994, n. 302); Beni culturali e ambientali (DPR 20 dicembre 1994, n. 760). Inoltre, sono stati predisposti alcuni schemi di

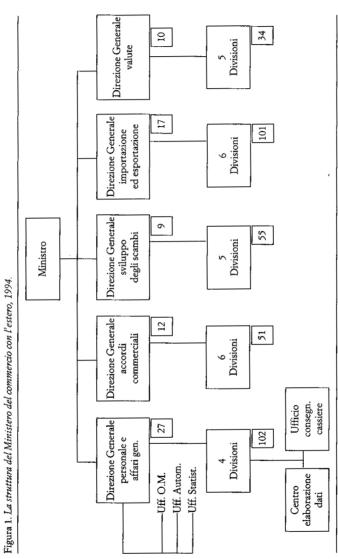
regolamento relativi ai ministeri dell'ambiente, dei lavori pubblici, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

I regolamenti di riorganizzazione interna individuano, in ordine a ciascun ministero, gli uffici di livello dirigenziale, sia di *staff* sia di *line*, e le relative funzioni, in base ai seguenti criteri: le funzioni espressamente attribuite al ministero stesso, in quanto solo quelle esistenti possono essere oggetto di riordino e di eventuale riallocazione; le dimensioni della struttura organizzativa; la rilevanza delle strutture in relazione al funzionamento complessivo del ministero e al perseguimento effettivo dei suoi obiettivi istituzionali. Nella redazione dei diversi regolamenti si è tenuto conto dei criteri e principi stabiliti dall'art. 1 della legge 537/93 (sopra indicati) e, in particolare, dell'esigenza di razionalizzare il disegno organizzativo mediante una più organica distribuzione delle competenze tra gli uffici ministeriali, e di garantire una maggiore omogeneità dal punto di vista delle dimensioni e da quello organizzativo. Ciò è avvenuto attraverso la riconsiderazione complessiva del peso attuale delle funzioni svolte dai singoli uffici e l'eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali.

Si riportano, infine, due esempi relativi ai regolamenti di riorganizzazione interna del ministero del Commercio con l'estero e del Dipartimento per la funzione pubblica. Per quanto riguarda il primo, l'organigramma che segue (si veda la fig. 1) descrive la struttura attuale del ministero del Commercio con l'estero.

Rispetto al quadro prospettato, il regolamento governativo di riorganizzazione del ministero del Commercio con l'estero introduce alcune innovazioni rilevanti, poiché prevede sostanzialmente la riduzione delle direzioni generali, con funzioni finali, da cinque a due e l'istituzione di due servizi, con funzioni strumentali. Più precisamente, il regolamento individua i seguenti uffici di livello dirigenziale generale: la direzione generale per la promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese; la direzione generale per la politica commerciale e per la gestione del regime degli scambi; il servizio studi, ricerca, documentazione e analisi statistiche; il servizio per la gestione delle risorse e per le relazioni con il pubblico.

Anche per quanto riguarda il Dipartimento per la funzione pubblica si procede, con il regolamento governativo, a un'importante razionalizzazione degli uffici esistenti (otto servizi: affari generali e coordinamento, studi e legislazione, documentazione e tecnologia, relazioni sindacali, amministrazioni dello stato e relativo personale, amministrazioni pubbliche territoriali e locali, enti pubblici e relativo personale, funzionamento della pubblica amministrazione). Il regolamento, in particolare, indivi-



Fonte: L'organizazione dei ministeri. Strutture, competenze, organici, Quaderno 14 del Dipartimento per la funzione pubblica, 1994.

dua cinque uffici di livello dirigenziale generale, con compiti finali (organizzazione delle pubbliche amministrazioni; personale delle pubbliche amministrazioni, relazioni sindacali delle pubbliche amministrazioni; procedimenti ed efficienza amministrativa, ispettorato per la funzione pubblica) e due con compiti strumentali (ufficio di capo del Dipartimento; ufficio per gli affari generali e per il personale).

Tra i diversi uffici individuati, particolare rilevanza assume quello relativo ai procedimenti e all'efficienza amministrativa, che dovrebbe attuare due compiti principali: svolgere attività di indirizzo e coordinamento in materia di economicità e rendimento dell'azione amministrativa delle P.A., anche mediante la valutazione della produttività e i risultati conseguiti, favorendo a tal fine la predisposizione di indici di valutazione e vigilando sulla relativa attuazione; curare i rapporti con i comitati metropolitani e con l'Autorità per l'informatica per l'adozione di interventi ritenuti necessari in materia di efficienza amministrativa. A esso, inoltre, fa capo l'ufficio relazioni con il pubblico.

II. I rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini

1. Principi e punti di partenza

1.1. La trasformazione dei rapporti tra P.A. e cittadini nelle leggi di riforma 142 e 241/90 e l'emersione dei «nuovi diritti» del cittadino

I tentativi di riforma dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini devono necessariamente farsi risalire alle due leggi fondamentali del 1990, la 142 sugli enti locali e la 241 sul procedimento amministrativo. Queste leggi, com'è noto, hanno profondamente modificato la posizione del cittadino nei confronti della P.A. e hanno aperto la strada a un radicale processo di trasformazione dell'agire amministrativo, ancora tuttavia lontano dall'essere concluso, stabilendo alcuni principi fondamentali.

In particolare assumono rilevanza i principi di garanzia formale (previsione di un termine di conclusione del procedimento, obbligo di adozione di un provvedimento espresso e motivato, individuazione di un responsabile dell'intero *iter* procedimentale); di garanzia sostanziale (partecipazione dei cittadini al procedimento in funzione di «coamministrazione», affermazione di un modello «negoziale» di azione amministrativa); di economicità (che rinvia, a sua volta, al principio di semplificazione, qui inteso

come massima riduzione degli adempimenti burocratici a carico dei cittadini); di pubblicità (conoscenza e comunicazione degli atti delle P.A., disponibilità delle informazioni presso le P.A. e diritto di accesso alle stesse da parte dei cittadini).

Ma, al di là dei principi sanciti dalle due leggi, il dato più rilevante è proprio l'emergere di un diverso rapporto fra cittadini e pubbliche amministrazioni dove, rispetto al profilo della mera protezione degli interessi e dei diritti particolari dei cittadini che possono venir lesi dall'esercizio del potere amministrativo, assume sempre maggiore importanza il profilo dell'efficace soddisfazione, proprio attraverso l'azione amministrativa, dell'interesse pubblico, che viene a identificarsi con 1'«interesse del pubblico», inteso come interesse collettivo, affidato alla cura dell'amministrazione, che si concretizza in capo al singolo cittadino. Ciò, nella prospettiva di un'amministrazione che sempre più spesso si presenta come soggetto che eroga un servizio o prestazione, e non come soggetto che esercita un potere giuridico in modo autoritativo.

In sostanza, in quelle leggi si voleva affermare l'idea che il cittadino non è portatore di un interesse diverso da quello curato dall'amministrazione, ma proprio dello stesso interesse a essa affidato, con la conseguenza che il procedimento amministrativo non è più visto solo come strumento «garantista», ma soprattutto come strumento attraverso il quale il cittadino è chiamato a «partecipare» in senso lato all'azione delle P.A.

Indicativa in tal senso è la relazione di accompagnamento alla presentazione della proposta delle *Norme costituzionali sulla pubblica amministrazione* (Roma, 31 marzo 1993, Progetto finalizzato-CNR sull'organizzazione e sul funzionamento della pubblica amministrazione) dove si sottolinea come l'amministrazione debba operare non solo e non tanto nell'interesse pubblico, quanto nell'interesse del pubblico, in modo da ristabilire quel legame diretto che dovrebbe caratterizzare il rapporto fra amministrazione e collettività.

D'altra parte, l'idea di un'amministrazione al servizio dei cittadini (consumer oriented) era affermata già da tempo in altri paesi, le cui innovazioni, sul piano normativo e della prassi, finiscono per rappresentare un punto di riferimento fondamentale per i tentativi di riforma che si intraprendono in Italia. Da ultimo, si ricorda il cosiddetto «Rapporto Gore»

(National Performance Review Report), presentato dal vicepresidente degli Stati Uniti Al Gore il 7 settembre 1993, che individua, tra gli obiettivi fondamentali del programma complessivo di riforma della pubblica amministrazione, quello di mettere il cittadino-cliente al primo posto (put the customer first).

Assume, dunque, centralità il profilo della soddisfazione degli inte-

ressi dei cittadini affidati alla cura delle stesse amministrazioni. Per raggiungere tale obiettivo, risultano fondamentali tre passaggi logici: ricognizione delle condizioni che sono necessarie per la soddisfazione del cittadino in quanto utente o cliente dell'amministrazione; individuazione in concreto degli strumenti che possano garantire tale soddisfazione; definizione di meccanismi di controllo sull'effettivo conseguimento da parte delle amministrazioni dell'obiettivo di soddisfare l'interesse del cittadino.

In quest'ottica si muove il Dipartimento per la funzione pubblica, a partire dal *Rapporto* sulle condizioni delle P.A. Il *Rapporto* contiene i risultati di alcune indagini, dalle quali risulta in modo evidente il forte divario che esiste fra la domanda sempre crescente di servizi pubblici e l'offerta di tali servizi da parte delle amministrazioni, contrassegnata da gravi inefficienze, sprechi di risorse economiche e scarsa visibilità del prodotto offerto; da cui derivano, da un lato, la sempre maggiore insoddisfazione dei cittadini, le cui richieste risultano spesso inappagate e, dall'altro, gli alti costi economici e finanziari.

Da questa constatazione, il *Rapporto* trae alcune riflessioni sulle condizioni che appaiono essenziali per assicurare un servizio soddisfacente e che si traducono (negli *Indirizzi per la modernizzazione delle PA.*) in precisi obiettivi da realizzare. In particolare, emerge come la soddisfazione del cittadino-utente non sia collegata a un singolo atto, ma a una serie di elementi diversi, che si traducono in altrettanti comportamenti che devono essere posti in essere dalle amministrazioni. Ciò significa che il cittadino-utente avanza oramai una serie di «nuovi diritti» nei confronti delle P.A. che riguardano diversi profili: la qualità della prestazione resa; la certezza e l'affidabilità dell'azione amministrativa; la disponibilità delle informazioni; l'accesso e la partecipazione all'attività; la prevedibilità, dati determinati presupposti, dei risultati conseguiti dalle amministrazioni; la garanzia di forme di indennizzo, qualora tali risultati non siano raggiunti; la valutazione del servizio reso.

Ciò significa, inoltre, che assumono sempre maggiore rilievo i seguenti concetti: le prestazioni erogate agli utenti dalle pubbliche amministrazioni sono misurabili e quantificabili; la valutazione deve sempre più spostarsi dal processo al prodotto, cioè al risultato conseguito.

Proprio nella prospettiva della soddisfazione di questi diritti, si collocano le linee di intervento intraprese, alle quali devono aggiungersi le azioni di riforma del sistema dei controlli (si veda oltre la parte III, p. 232). In particolare, si possono distinguere quattro principali linee di intervento, tra loro strettamente connesse, che operano sia sul versante dei cittadini sia sul versante delle amministrazioni pubbliche.

In primo luogo si tenta, soprattutto sulla base delle esperienze degli

altri paesi, di individuare alcuni strumenti che consentano di stabilire in modo preciso le regole fondamentali in ordine all'erogazione dei servizi pubblici, così da trasformare la generica domanda dei cittadini in una specifica richiesta di servizi. In tale ambito si colloca la *Carta dei servizi pubblici*, che ha assunto rilevanza giuridica con la direttiva governativa del 27 gennaio 1994. La *Carta* fissa, come si vedrà, i diritti degli utenti e i doveri delle amministrazioni erogatrici, rappresentando un importante strumento di misurazione e valutazione del «prodotto» reso e, di conseguenza, del grado di soddisfazione del cittadino.

In secondo luogo si cerca, attraverso il rilancio di alcune iniziative già in corso o la promozione di nuove iniziative, di migliorare gli uffici pubblici che hanno rapporti con l'utenza. A tale riguardo assumono rilevanza i «progetti pilota», che mirano a promuovere e sviluppare, in modo decentrato e in via sperimentale, processi di innovazione che incidono sull'organizzazione e sull'attività degli uffici pubblici. La loro collocazione nell'ambito dei rapporti fra pubbliche amministrazioni e cittadini si giustifica in base alla considerazione che, con il rilancio di questi progetti (la cui istituzione risale al 1988) nel periodo considerato, e soprattutto con i cosiddetti «Cento progetti», l'obiettivo centrale si sposta decisamente dal piano «interno» del miglioramento della produttività e dell'efficienza degli uffici pubblici, al piano «esterno» della soddisfazione delle esigenze dei cittadini che entrano in contatto con gli uffici stessi.

Nello stesso ambito si colloca il *Codice di stile*, che rappresenta uno strumento operativo diretto a migliorare la comunicazione tra amministrazioni e cittadini, attraverso la fissazione di alcune regole di base per l'uso di un linguaggio amministrativo chiaro e comprensibile.

In terzo luogo vengono attuate, sul piano normativo, alcune iniziative dirette a ridurre al minimo gli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese nei confronti delle P.A., contro la cosiddetta «amministrativizzazione» della vita quotidiana e sulla base del presupposto che la soddisfazione del cittadino dipende anche dal numero di adempimenti che gli vengono richiesti per ottenere un dato servizio o prestazione. In questo contesto si collocano il regolamento di attuazione della legge 15/68 in materia di autocertificazione, che consente al cittadino di autocertificare condizioni, stati e qualità, senza dover richiedere alle P.A. certificati e attestati e la riforma del regime di liberalizzazione delle attività private, disciplinato dagli artt. 19 e 20 della legge 241, con particolare riferimento all'istituto del silenzio-assenso.

Infine, l'ultima linea di intervento ha per oggetto l'attuazione della legge 241/90. Com'è noto, un numero cospicuo di disposizioni contenute nella legge sono «ad applicazione differita» poiché richiedono, per dive-

nire effettivamente operative, ulteriori interventi di normazione secondaria, operandosi, poi, una distinzione tra i casi in cui il provvedimento di attuazione richiesto è attribuito al governo (diritto di accesso, regime di liberalizzazione delle attività private) e i casi in cui, diversamente, il provvedimento stesso è attribuito alle singole amministrazioni statali, regionali e locali (indicazione dei termini di conclusione dei procedimenti e delle relative unità responsabili, determinazione dei criteri per l'attribuzione di vantaggi economici e così via). Da qui la necessità di operare in ordine a entrambi i profili.

Si possono distinguere, a riguardo, tre fasi, che corrispondono ad altrettanti governi. La prima fase, durante il governo Andreotti, è caratterizzata dagli importanti risultati conseguiti dalla Commissione di studio per l'attuazione della legge 241, istituita con DPCM 14 febbraio 1991. I lavori della Commissione (presieduta da Sabino Cassese), conclusi il 17 marzo 1992 e documentati in due relazioni parlamentari (rispettivamente del 27 novembre 1991 e del 6 aprile 1992) hanno riguardato principalmente la predisposizione di un primo censimento dei procedimenti delle amministrazioni statali e di alcuni schemi di provvedimenti governativi di attuazione.

Tuttavia, la vicenda che ha visto il governo scartare lo schema di regolamento per la disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi predisposta dalla Commissione e «saltare» la Commissione stessa, facendo predisporre un testo alternativo profondamente diverso nell'impostazione e giudicato dalla Commissione «al di sotto della indispensabile soglia minima di specificità idonea a garantire l'effettività dell'accesso» (peraltro, grazie al Consiglio di stato sono state successivamente apportate al testo rilevanti modifiche), evidenzia un atteggiamento quantomeno contraddittorio del governo e una forte opposizione da parte dei settori più retrivi dell'amministrazione.

La seconda fase, durante il governo Amato, è caratterizzata dal protrarsi dell'inadempienza delle pubbliche amministrazioni nell'attuazione della legge 241, cui corrisponde un atteggiamento di sostanziale inerzia da parte del governo stesso. Tuttavia, un'eccezione importante è costituita dall'istituzione, con l'art. 12 del decreto legislativo 29/93, di appositi uffici per le relazioni con il pubblico (si veda oltre il paragrafo 25, p. 209), che rappresentano una specifica articolazione organizzativa delle P.A. con il compito di garantire l'attuazione della legge stessa, in particolare sotto il profilo della trasparenza.

La terza fase, durante il governo Ciampi, vede un vero e proprio «rovesciamento» di impostazione rispetto ai governi precedenti, che riflette una precisa volontà politica di rilancio dell'attuazione della legge 241. Il «rovesciamento» consiste essenzialmente nel ruolo di soggetto «trainante» assunto dal Dipartimento per la funzione pubblica, che si è tradotto non solo in un'azione di monitoraggio e di promozione esercitata sulle P.A. ancora inadempienti, ma anche in un intervento diretto di modificazione e integrazione della legge stessa e dei relativi regolamenti di attuazione.

2. L'attuazione della legge 241/90

2.1. L'azione di monitoraggio e di promozione esercitata dal Dipartimento per la funzione pubblica sull'attuazione della legge 241 da parte delle amministrazioni statali e locali

Il Dipartimento per la funzione pubblica (in base al DPCM 13 maggio 1993, con il quale il ministro per la Funzione pubblica è stato, tra l'altro, delegato a esercitare le funzioni attribuite dalla legge al Presidente del consiglio dei ministri in materia di attuazione della legge 241) ha intrapreso, attraverso una commissione di studio appositamente costituita, diverse iniziative, che si sono sviluppate su due differenti piani.

Da un lato, è stata messa in atto un'opera di modificazione e integrazione sia di alcune norme della legge 241 (artt. 14 e 19) sia dei regolamenti governativi già emanati (DPR 300/92). Dall'altro lato, è stata svolta un'attività finalizzata a promuovere, da parte delle singole amministrazioni ancora inadempienti, l'attuazione dei provvedimenti attuativi di loro competenza. In tale ambito, si è resa necessaria una duplice azione.

In primo luogo, il Dipartimento ha posto in essere un'azione di monitoraggio, che ha consentito di individuare le amministrazioni maggiormente in ritardo nel processo di attuazione e le disposizioni della legge particolarmente inattuate, per poi registrarne le variazioni e i progressi.

Diversi sono stati gli strumenti utilizzati per il monitoraggio, in relazione al tipo di amministrazione. Per le amministrazioni statali, il Dipartimento ha operato attraverso semplici richieste di informazioni periodiche e mediante l'individuazione di funzionari in grado di fornire in ogni circostanza le notizie necessarie.

Per la maggior parte degli enti pubblici, si è provveduto a instaurare contatti diretti con i rispettivi vertici organizzativi o con funzionari appositamente designati e, negli altri casi, le informazioni sono state ottenute dai ministeri vigilanti.

Per quanto riguarda le amministrazioni regionali e gli enti locali, il Dipartimento ha stabilito forme di collaborazione permanente con la Conferenza dei presidenti delle regioni, da un lato, e con le associazioni rappresentative degli enti locali, dall'altro (ANCI, UPI, e Uncem). Nel caso delle regioni, queste forme di collaborazione sono risultate adeguate per assicurare il costante aggiornamento dello stato di avanzamento. Diversamente, nel caso degli enti locali è risultato necessario effettuare un'indagine specifica. Di conseguenza, nel settembre 1993, in collaborazione con le associazioni rappresentative degli enti locali sopraindicate, è stato inviato un questionario a tutti i comuni, province e comunità montane per conoscere lo stato di attuazione delle leggi 241 e 142/90.

In secondo luogo, il Dipartimento ha svolto un'azione di promozione diretta a sensibilizzare le amministrazioni sul problema dell'attuazione della legge 241 e a offrire a esse la collaborazione e l'appoggio necessari. Gli strumenti utilizzati sono risultati essenzialmente tre:

- a) convocazione di riunioni periodiche con le amministrazioni ancora inadempienti, al fine sia di offrire la collaborazione tecnica necessaria, sia di ottenere dalle amministrazioni una precisa definizione degli obiettivi e dei tempi di adozione dei provvedimenti attuativi (questo strumento è stato utilizzato soprattutto in ordine all'attuazione degli artt. 2 e 4 della legge);
- b) elaborazione di regolamenti-tipo, vale a dire di atti che hanno una funzione di ausilio, attraverso l'esemplificazione del modo in cui le amministrazioni dovrebbero dare attuazione alla legge; in particolare, sono stati predisposti due regolamenti-tipo, utilizzabili dagli enti locali: uno per l'attuazione degli artt. 2, 4, 6, 11 e 12 della legge 241, l'altro per l'attuazione dell'art. 3 della legge 15/68 in materia di autocertificazione;
- c) incentivazione delle forme di comunicazione fra amministrazioni adempienti e amministrazioni ancora in ritardo, allo scopo di agevolare fenomeni imitativi. Questo strumento è stato utilizzato in prevalenza nei rapporti tra le amministrazioni regionali, attraverso la costituzione di un apposito gruppo di lavoro.

I risultati dell'azione di monitoraggio svolta dal Dipartimento sono stati raccolti in un'apposita pubblicazione (L'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241 e la semplificazione dei procedimenti amministrativi, 1994), che delinea il quadro di sintesi dello stato di attuazione della legge 241, alla fine del 1993. Il quadro evidenzia una realtà estremamente articolata e differenziata in funzione della diversità delle amministrazioni pubbliche interessate e delle categorie di provvedimenti attuativi che la legge stessa richiede.

Una seconda pubblicazione (Cittadini e pubblica amministrazione. Indagine sull'attuazione delle leggi sull'autonomia locale e sul procedimento amministrativo, 1994) raccoglie, poi, i risultati del questionario inviato agli enti locali. Il questionario conteneva trentatré domande suddivise in sei paragrafi relativi agli adempimenti statutari, all'organizzazione e all'attività dell'ente locale, agli istituti di partecipazione, alla gestione dei servizi pubblici, alle forme associative e alla semplificazione dell'attività amministrativa. Hanno risposto al questionario duemilatrecentotredici comuni (circa il 30 per cento del totale), sessantadue province (circa il 65 per cento del totale) e centododici comunità montane (oltre il 30 per cento del totale). Le risposte contenute nei questionari sono state inserite in una banca dati presso il Dipartimento, dalla quale sono state tratte le elaborazioni statistiche presentate e commentate nella pubblicazione stessa.

Per quanto riguarda le variazioni e i progressi conseguiti, anche a seguito dell'azione di promozione esercitata dal Dipartimento, recenti informazioni statistiche contenute nella tabella riportata nella pagina seguente evidenziano come sia in atto una ripresa di iniziativa da parte delle amministrazioni per l'attuazione della legge 241, attraverso l'approvazione di numerosi regolamenti e misure organizzative, sia a livello centrale, sia a livello locale. Ciò risulta ancora più evidente se si confrontano i dati riportati di seguito (si veda la tab. 1) con quelli contenuti nel quadro di sintesi relativo alla fine del 1993 (pubblicato nel *Quaderno*).

2.2. Le attività private sottoposte alla disciplina degli articoli 19 e 20 della legge 241: gli interventi riformatori

Il nuovo testo dell'articolo 19 nella legge 537/93. L'art. 19 della legge 241/90 demandava ad apposito regolamento governativo l'individuazione dei casi in cui l'esercizio di un'attività privata soggetta ad autorizzazione o ad altro atto di assenso comunque denominato, e il cui svolgimento dipendeva esclusivamente dall'accertamento da parte della P.A. di presupposti o di requisiti previsti dalla legge, potesse essere avviato dai privati immediatamente dopo aver denunciato l'inizio dell'attività, ovvero decorso un breve termine dalla denuncia.

In attuazione di tale disposizione, nonché dell'art. 20 della stessa legge, concernente i casi in cui la domanda di un atto di assenso, cui sia subordinato l'esercizio di un'attività privata, si considera accolta dall'amministrazione competente qualora non venga comunicato all'interessato il diniego espresso entro il termine fissato per ciascuna categoria di atti, il governo Andreotti ha emanato apposito regolamento con DPR 26 aprile 1992, n. 300. Il regolamento individuava le attività cui poteva darsi inizio immediatamente dopo la presentazione della relativa denuncia di avvio (tabella A), le attività cui poteva darsi inizio una volta decorso il ter-

Tabella 1. Indagine sull'attuazione della legge 241/90 nelle amministrazioni pubbliche, 1993.

Provvedimenti attuativi			Hanno p	Hanno predisposto i provvedimenti	vedímenti		
	Su 20 ministeri	Su 5 aziende autonome	Su 59 enti pubblici	Su 20 regioni	Su 8.900 comuni (1)	Su 95 province (1)	Su 342 comunità montane (1)
Regolamento per l'individuazione del procedimento (art. 2)	18	%	27	11	550	30	30
Regolamento per l'individuazione dei responsabili del procedimento (artt. $4 e 5$)	18	~	27	11	1.500	40	65
Regolamento per la determinazione dei termini dei procedimenti (art. 2)	18	w	27	11	006	35	40
Criteri e modalità per la concessione di benefici economici (art. 12)	14	2	20	7	6.600	65	225
Misure organizzative per l'attuazione della legge sull'autocertificazione (art. 18)	13		26	6	6.100	09	175
Misure organizzative per la disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi (art. 22)	9	7	16	11	4.000	65	125
Regolamento per l'individuazione dei documenti da sottuarre al diritto di recesso (art. 24)	9	2	7	11	(*)	(*)	(*)

⁽¹⁾ Dati stimati sulla base di un campione di 2.313 comuni, 62 province e 112 comunità montane. (*) Dati non disponibili: Fonte: Relazione sullo stato della Pubblica Amministrazione (anno 1993).

mine indicato dall'apposita tabella per ciascun tipo di attività (si veda la tab. B) nonché le attività per il cui svolgimento si applicava la procedura del silenzio-assenso ai sensi dell'art. 20 della legge (si veda la tab. C).

L'art. 2, comma 10, della legge 537/93 ha integralmente sostituito il testo dell'art. 19 della legge 241, modificando radicalmente il regime originariamente previsto. Infatti, il nuovo testo ha soppresso la disposizione che prevedeva la necessaria adozione di un apposito regolamento governativo e ha stabilito che per tutte le attività private, che presentano i requisiti espressamente indicati, l'atto di assenso della P.A. si intende sostituito da una denuncia di inizio di attività da parte dell'interessato.

In questo modo, rovesciando l'impostazione precedente, viene introdotto un vero e proprio regime di immediata liberalizzazione delle attività private, mentre al potere regolamentare è affidato, come vedremo subito dopo, il compito di identificare una serie di casi esclusi dal regime di liberalizzazione (art. 2, comma 11, legge 537) e di casi eventualmente sottoposti anche al regime del silenzio-assenso. L'art. 2, comma 10, comporta pertanto, nei limiti in cui lo stesso trova applicazione, l'immediata abrogazione dei regimi autorizzatori.

Risulta parimenti innovativa la disposizione che prevede l'obbligo per l'amministrazione cui è comunicata la denuncia di avvio dell'attività privata di verificare d'ufficio, entro e non oltre sessanta giorni dalla denuncia, la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge. Il termine, secondo quanto chiarito dal Consiglio di stato (A.G. 28 aprile 1994) ha carattere perentorio, con la conseguenza che, una volta trascorso tale termine, l'esercizio del potere dell'amministrazione diviene illegittimo. Sono, infine, escluse dall'ambito della nuova disciplina le concessioni edilizie e le autorizzazioni in materia paesaggistica e concernenti il vincolo storico-artistico, nonché le attività in ordine alle quali sia previsto un limite complessivo di provvedimenti autorizzatori che possono essere rilasciati.

Le modifiche al DPR 300/92. Nel mese di ottobre 1993 il Dipartimento per la funzione pubblica, in vista della prossima approvazione del nuovo testo dell'art. 19 della legge 241, predispone uno schema di regolamento finalizzato essenzialmente a integrare e modificare gli elenchi di cui alle tabelle A, B e C del DPR 300/92, concernenti le attività private soggette alla disciplina degli artt. 19 e 20 della legge 241. Lo schema rappresenta il risultato di un'approfondita indagine relativa alle suddette attività, articolata in tre fasi:

— analisi comparativa tra le attività proposte nello schema di regolamento predisposto dalla Commissione di studio per l'attuazione della leg-

- ge 241 (1991-92) e quelle inserite nel regolamento governativo 300/92, tenendo conto delle osservazioni svolte dall'A G del Consiglio di stato nel parere 27/92 del 6 febbraio 1992;
- analisi dei censimenti effettuati dalla Commissione di studio e dalle diverse amministrazioni centrali e segnalazione di alcuni procedimenti autorizzatori che si ritengono sottoponibili alla disciplina degli artt. 19 e 20;
- esame della normativa più recente, a partire dal gennaio 1991, relativa alle diverse amministrazioni centrali, al fine di ravvisare ulteriori procedimenti autorizzatori da valutare per un'eventuale integrazione regolamentare.

Lo schema di regolamento viene trasmesso alle amministrazioni statali interessate. A seguito delle osservazioni formulate, numerose attività sono state eliminate dalle tabelle annesse allo schema e soltanto in un numero limitato di casi alcune attività sono state inserite nelle tabelle nonostante il contrario avviso delle amministrazioni interessate. Il dissenso, che risulta limitato a otto casi riferiti alla tabella C, risulta poi composto nella stesura definitiva del regolamento. Inoltre, non si sono verificati casi nei quali una richiesta di inclusione nelle tabelle di attività originariamente non comprese sia stata disattesa.

Lo schema viene, altresì, inviato ai presidenti di tutti gli organismi rappresentativi degli enti locali, che non hanno ritenuto di formulare osservazioni, nonché a tutti i comitati provinciali della pubblica amministrazione. Sono stati, poi, acquisiti i pareri favorevoli espressi dalle competenti commissioni parlamentari.

Nel passaggio tra lo schema originario del regolamento e la stesura definitiva, assume un ruolo centrale l'intervento del Consiglio di stato, chiamato a dare il suo parere sullo schema stesso. Il testo approvato in via definitiva con DPR 9 maggio 1994, n. 407, Regolamento recante modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1992, n. 300, concernente le attività private sottoposte alla disciplina degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (pubblicato su G.U. n. 147, del 25 giugno 1994) risulta, infatti, modificato rispetto allo schema originario, proprio tenendo conto delle osservazioni del Consiglio di stato. Il ragionamento di quest'ultimo (A.G. 28 aprile 1994) si può così sintetizzare:

- a) l'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 19 della legge 241 comporta conseguenze immediate anche in ordine alla normativa secondaria già emanata;
- b) in particolare, devono ritenersi abrogate tutte le parti del DPR 300 che costituiscono esercizio del potere regolamentare già disciplinato dal precedente art. 19, e ciò sia per radicale incompatibilità con il nuovo re-

gime sia perché è ormai venuta meno la disposizione che di tale potere costituiva il fondamento;

- c) devono, altresì, ritenersi abrogate le tabelle A e B, che identificavano rispettivamente le attività che potevano essere intraprese immediatamente dopo la denuncia e decorso un certo termine indicato;
- d) il nuovo regolamento predisposto può essere preso in considerazione esclusivamente nella parte in cui fa riferimento alla disciplina di cui all'art. 20 della legge 241 e, di conseguenza, con riferimento alle sole attività da inserire nella tabella C (attività private al cui svolgimento si applica il meccanismo del silenzio-assenso).

Di conseguenza, il testo definitivo del regolamento comprende le modifiche e le integrazioni dell'elenco delle attività sottoposte a silenzio-assenso, con l'indicazione del termine entro cui la relativa domanda si considera accolta.

L'intervento del Consiglio di stato assume rilevanza anche sotto un altro profilo, di ordine costituzionale, relativo al rapporto fra stato e autonomie locali. Infatti, in ordine all'inserimento nella tabella C del nuovo regolamento, di attività private soggette ad autorizzazione da parte degli enti locali, il Consiglio di stato, concorde con quanto affermato dalla Presidenza del consiglio dei ministri, ritiene che l'attribuzione al governo di un potere regolamentare destinato a disciplinare anche l'esercizio di poteri amministrativi di competenza degli enti locali sia coerente con i precetti di cui all'art. 128 della Costituzione.

Inoltre, per quanto riguarda le attività relative a materie oramai trasferite alla competenza legislativa delle regioni a statuto ordinario, ritiene che il governo può ben intervenire, prevedendo forme semplificate dei relativi procedimenti amministrativi, almeno fino a quando le regioni stesse non abbiano legiferato in materia. La disciplina non può, invece, estendersi alle attività di competenza degli enti locali situati nelle regioni a statuto speciale e alle province autonome.

I casi di esclusione del silenzio-assenso. Il nuovo regime introdotto dall'art. 2, comma 10, della legge 537, è completato dal comma 11 del medesimo articolo, che affida a un apposito regolamento governativo la determinazione dei casi in cui la nuova disciplina non si applica, in quanto l'atto di assenso dipende dall'esperimento di prove che comportino valutazioni tecniche discrezionali.

In attuazione della disposizione è stato predisposto un regolamento, poi approvato con DPR 9 maggio 1994, n. 411, Regolamento recante disciplina dei casi di esclusione del silenzio-assenso per le denunce di inizio

di attività subordinate al rilascio dell'autorizzazione o atti equiparati (pubblicato su G.U. n. 149, del 28 giugno 1994), che contiene l'elenco di attività che, per essere caratterizzate da un regime autorizzatorio fondato su profili di discrezionalità, sono sottratte al regime di liberalizzazione.

Sullo schema di regolamento sono pervenute le osservazioni della Presidenza del consiglio dei ministri e dei seguenti ministeri: Affari esteri; Tesoro; Risorse agricole, alimentari e forestali; Beni culturali e ambientali; Industria, commercio e artigianato; Sanità. Tutte le suddette osservazioni proponevano modifiche o integrazioni all'elenco, che sono state prevalentemente accolte, a eccezione di alcune che non apparivano coerenti con l'impostazione del regolamento.

L'individuazione dei procedimenti da inserire nel regolamento ha dato luogo ad alcune difficoltà intepretative. Si è, in conclusione, scelto di dare alla norma un'interpretazione estensiva. Infatti, sono stati inseriti nel regolamento i procedimenti che: a) prevedono l'esperimento di prove tecniche da parte dell'amministrazione (ad esempio, i procedimenti relativi al rilascio di brevetti nautici e aeronautici); b) prevedono l'esperimento di prove da parte dei privati (ad esempio, l'autorizzazione all'immissione in commercio di specialità medicinali); c) prescindono dall'esperimento di prove da parte sia della P.A. sia del privato, e nei quali l'istruttoria ha per oggetto il riscontro di requisiti tecnici o di presupposti, documentati dal richiedente, in ordine ai quali l'amministrazione decide discrezionalmente (ad esempio, le autorizzazioni relative alla detenzione, alla fabbricazione, all'importazione di armi ed esplosivi); d) infine, i procedimenti nei quali l'amministrazione effettua accertamenti tecnici diversi dall'esperimento di prove (ad esempio, visite, ispezioni, controlli), cui faccia seguito, comunque, una valutazione tecnica discrezionale.

2.3. Il regolamento di attuazione della legge 15/68 in materia di autocertificazione

L'istituto dell'autocertificazione, introdotto dalla legge 4 gennaio 1968, n. 15, pur costituendo uno strumento particolarmente utile per migliorare i rapporti tra P.A. e cittadini, è rimasto a lungo inutilizzato. La legge 241/90 ha tentato di «rivitalizzare» questo istituto, con gli articoli 18 (adozione di misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte dei cittadini a P.A.) e 30 (divieto alle P.A. e alle imprese esercenti servizi di pubblica necessità e di pubblica utilità di esigere atti di notorietà in luogo della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà). Malgrado ciò, la legge 15/68 è rimasta in gran parte inattuata, so-

prattutto per l'inerzia di molte amministrazioni rispetto all'adozione dei regolamenti di cui all'art. 3 della legge, che prevede l'individuazione, da parte delle amministrazioni, dei casi in cui è ammessa la dichiarazione sostitutiva. In particolare, dai monitoraggi effettuati dal Dipartimento della funzione pubblica risultava che, a dicembre 1993, solamente quattro ministeri e quattro enti pubblici avevano dato attuazione all'art. 3 della legge 15. Allo stesso modo, anche le amministrazioni regionali risultavano molto in ritardo, mentre la situazione appariva migliore con riferimento agli enti locali.

Per ovviare a questo stato di cose, almeno per quanto riguarda le amministrazioni centrali, la Presidenza del consiglio dei ministri-Dipartimento per la funzione pubblica ha ritenuto di dover ricorrere all'esercizio della potestà di coordinamento dell'attività normativa secondaria conferitale dalla legge 400/88, attraverso un apposito regolamento di attuazione della legge 15, adottato con DPR 25 gennaio 1994, n. 130.

Il regolamento ha come obiettivo principale quello di risolvere in modo uniforme i problemi applicativi comuni alle singole amministrazioni in relazione all'utilizzo dell'istituto dell'autocertificazione, per consentire che a esso si ricorra il più possibile e garantire la massima celerità dei relativi adempimenti procedimentali, senza inutili aggravi per i cittadini, le imprese e i gruppi.

Esso si applica a tutte le amministrazioni dello stato, anche a ordinamento autonomo, agli enti pubblici non economici, alle province, ai comuni e agli altri enti locali. È comunque fatta salva la facoltà delle amministrazioni ministeriali di intervenire in materia, con normativa secondaria, per adeguare la disciplina generale alle proprie specifiche esigenze, soprattutto al fine di ampliare le ipotesi di ricorso all'autocertificazione.

Nella redazione del regolamento si è tenuta presente, innanzitutto, l'esigenza di dare adempimento alle disposizioni dell'art. 3 della legge 15/68. Di conseguenza, si provvede a individuare per quali fatti, stati e qualità personali, oltre a quelli indicati nella legge stessa, è ammessa la possibilità di presentare dichiarazioni temporaneamente sostitutive di certificazioni. Nell'elenco riportato si è cercato di tener conto del maggior numero possibile di eventualità, riferendosi anche alle tipologie proposte dalle amministrazioni che avevano già provveduto in materia (ad esempio, DM 28 febbraio 1992, n. 303 del Ministero del tesoro).

L'indicazione della casistica costituisce, peraltro, solo il primo passaggio verso l'introduzione a pieno regime dell'istituto dell'autocertificazione. Per giungere a questo risultato, infatti, risultava necessaria anche una disciplina semplice ma precisa dei diversi adempimenti concretamente necessari per la piena operatività dell'istituto stesso. In

considerazione di questa esigenza, nel regolamento si provvede all'indicazione delle modalità di presentazione delle dichiarazioni sostitutive, in relazione a tutti i diversi tipi previsti, escludendo interpretazioni restrittive della legge del 1968. Vengono, inoltre, specificate le modalità di presentazione della documentazione richiesta, successiva a quella della dichiarazione temporaneamente sostitutiva, e si affrontano i più delicati problemi relativi alla rettifica o alla regolarizzazione della documentazione prevista. Si tratta, anche in questo caso, di una questione decisiva per il pieno e corretto utilizzo dell'istituto dell'autocertificazione, poiché una disciplina restrittiva, basata su un eccessivo formalismo, può seriamente compromettere il ricorso alle dichiarazioni sostitutive, temporanee e non.

Infine vengono prese in considerazione alcune disposizioni generali, quali la determinazione dell'ambito temporale di validità delle autocertificazioni che corrisponde perfettamente a quello relativo agli atti che esse sostituiscono; la previsione che le amministrazioni predispongano una modulistica adeguata per semplificare la presentazione delle dichiarazioni sostitutive; la disciplina delle modalità di utilizzazione delle dichiarazioni sostitutive da parte di cittadini della Comunità europea.

Al DPR 130/94 ha fatto seguito una circostanziata circolare del Ministero dell'interno (n. 3 dell'8 marzo 1994) indirizzata ai prefetti per dare la massima diffusione del regolamento fra le amministrazioni pubbliche.

2.4. L'accesso ai documenti amministrativi

Nel mese di maggio 1993 il governo ha istituito, su proposta del Dipartimento per la funzione pubblica, una commissione di studio per l'attuazione della legge 241/90 che sostituiva quella precedente, i cui lavori si erano conclusi il 17 marzo 1992. All'interno della commissione si sono formate alcune sottocommissioni, tra le quali quella sul diritto di accesso. Quest'ultima ha intrapreso due iniziative di particolare rilevanza.

In primo luogo, muovendo dall'inadeguatezza del regolamento di attuazione dell'art. 24, comma 2, della legge 241 sulle modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi, approvato con DPR 27 giugno 1992, n. 352, ha predisposto lo schema di un nuovo regolamento, rimasto, peraltro, allo stadio di progetto di studio e pubblicato da Dipartimento (Atti delle Commissioni e dei Comitati di studio, vol. V, La giustizia nell'amministrazione, 1994). Il testo intende, innanzitutto, dettare una disciplina comune ad amministrazioni centrali e locali, fatta salva per questi ultimi l'ulteriore disciplina da adottare ai sensi dell'art. 4, 2 comma, e dell'art. 7, 4 comma, della legge 142/90; quanto, poi, alla le-

gittimazione all'iniziativa del procedimento di accesso, rinvia alla legge 241. Inoltre prevede la «ragionevole delimitazione» dell'oggetto della richiesta, con particolare riferimento all'arco temporale cui si riferiscono i documenti, al numero degli stessi e alla connessione con altre richieste, allo scopo di evitare istanze esorbitanti.

Ancora, lo schema di regolamento potenzia il ruolo degli «uffici per le relazioni con il pubblico» previsti dal DLgs 29/93 e relative modifiche, prevedendo che siano tali uffici a ricevere le richieste di accesso e a seguirne i percorsi, in modo che i cittadini abbiano referenti certi. In particolare, gli uffici suddetti devono fornire all'interessato tutte le informazioni necessarie per la compilazione e la presentazione della richiesta di accesso, ricevere la stessa e trasmetterla all'ufficio competente per il suo esame.

Infine, il testo contiene una normativa-guida sulle modalità specifiche di accesso con riferimento a diversi aspetti (compilazione e presentazione della richiesta di accesso, risposta alla richiesta, modalità di accesso, copie dei documenti e tariffe); nonché l'individuazione di criteri più precisi degli attuali sulle eccezioni al diritto di accesso.

In secondo luogo, la sottocommissione sul diritto di accesso ha presentato una proposta relativa all'istituzione di una «commissione di garanzia della correttezza amministrativa», che potrebbe sostituire l'attuale commissione per l'accesso ai documenti amministrativi costituita presso la Presidenza del consiglio dei ministri.

La nuova commissione viene configurata, nel progetto di studio pubblicato dal Dipartimento, come un'autorità amministrativa indipendente, sia per la struttura e la composizione, che assicurano larga autonomia, sia per le funzioni, che comprendono accanto a poteri amministrativi (consultivi, operativi, di controllo), poteri quasi-giurisdizionali, idonei a rafforzare il suo ruolo di tutela dei diritti dei cittadini. Essa è chiamata a operare non solo in materia di accesso, ma anche, e più in generale, in materia di adeguata attuazione della legge 241, nei confronti delle amministrazioni dello stato, degli enti pubblici e dei concessionari di pubblici servizi nazionali e sovraregionali.

A integrazione della legge 142/90 di riforma delle autonomie locali si dispone, poi, che gli statuti comunali e provinciali prevedano l'istituzione di organi analoghi alla commissione.

Quanto alle funzioni, la commissione dovrebbe essere chiamata (secondo il progetto), in materia di accesso, a svolgere compiti giustiziali: essa, infatti, può pronunciarsi sui reclami di coloro che abbiano incontrato difficoltà nell'esercizio del diritto di accesso. Il suo ruolo viene potenziato dalla facoltà a essa attribuita di nominare un commissario ad ac-

ta che provveda agli atti necessari per la realizzazione del diritto stesso. Inoltre la commissione ha attribuzioni in materia di termini di conclusione dei procedimenti: ne verifica la congruità, con poteri sostitutivi, e, su istanza dell'interessato, può nominare un commissario ad acta per l'adozione del provvedimento, al quale si riconoscono anche poteri sanzionatori in caso di gravi irregolarità imputabili a funzionari.

Infine, nel progetto presentato, la commissione viene dotata, in via esclusiva, di ampi poteri di consulenza tecnica, di proposta e di direttiva nei confronti delle P.A. e di un generale potere di vigilanza sull'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria dei singoli procedimenti amministrativi.

25. Gli uffici per le relazioni con il pubblico

La legge 421/92 prevedeva (all'art. 2, comma 1, principio ii), l'adeguamento degli uffici e della loro organizzazione al fine di garantire l'effettivo esercizio dei diritti dei cittadini in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti delle P.A., ai sensi della legge 241. In attuazione di questa disposizione, l'art. 12 del decreto legislativo 29/93 (così come modificato dall'art. 3 del decreto correttivo 470/93) dispone l'istituzione di appositi uffici per le relazioni con il pubblico, che si distinguono profondamente dai precedenti uffici o servizi destinanti a una generica attività di informazione all'utenza (con risultati in passato assolutamente insoddisfacenti).

L'attività di questi uffici ruota intorno alla capacità di comunicazione sia «interna», sia soprattutto «esterna» delle amministrazioni. L'utilizzo delle tecnologie informatiche di cui al comma 2 dell'art. 12 allude infatti a un avanzato sistema di comunicazione che permetta un accesso fluido e in tempi reali alle informazioni in possesso di ciascuna amministrazione.

I compiti assegnati agli uffici relazioni con il pubblico sono essenzialmente tre: servizio all'utenza per i diritti di partecipazione di cui al capo III della legge 241/90; informazione all'utenza relativa agli atti e allo stato dei procedimenti; ricerca e analisi finalizzate alla formulazione di proposte alla propria amministrazione sugli aspetti organizzativi e logistici del rapporto con l'utenza.

Non soltanto, dunque, informazione agli utenti e garanzia dei diritti di accesso e di partecipazione, ma anche una capacità di «retro-alimentazione» (feedback) a partire dalle manifestazioni di soddisfazione o meno dell'utenza nei confronti dei servizi resi.

Compiti di questo genere richiedono certamente personale adeguato e il comma 3 dell'art. 12 prevede in proposito, oltre a un'idonea qualificazione, un'elevata capacità di avere contatti con il pubblico, eventualmente assicurata da un'apposita formazione. I compiti descritti sopra si riferiscono a una comunicazione «individuale», diretta cioè al singolo cittadino che entra in contatto con l'amministrazione, configurandosi in questo senso gli uffici relazioni con il pubblico come «l'interfaccia organizzativo» del diritto di accesso sancito dalla legge 241.

Peraltro, un altro importante compito è affidato a questi uffici in ordine alla cosiddetta «comunicazione di pubblica utilità», ossia la comunicazione diretta a un pubblico più vasto e indifferenziato, per assicurare la conoscenza di normative, servizi e strutture delle P.A. Gli uffici dovranno, infatti, gestire i «prodotti di comunicazione» (campagne di pubblicità, pubblicazioni di opuscoli informativi, organizzazione di conferenze e così via) in relazione alla specifiche funzioni svolte dalle singole amministrazioni. In particolare, il comma 4 dello stesso art. 12 stabilisce che le pubbliche amministrazioni attuano le iniziative di comunicazione di pubblica utilità di propria competenza, avvalendosi Dipartimento per l'informazione e l'editoria presso la Presidenza del consiglio dei ministri quale struttura centrale di servizio, secondo un piano annuale di coordinamento del fabbisogno di prodotti e servizi, da sottoporre all'approvazione del presidente del Consiglio dei ministri. A tale scopo, la circolare esplicativa del Dipartimento per la funzione pubblica del marzo 1993, emanata durante il governo Amato, prevede che le amministrazioni trasmettano annualmente al Dipartimento per l'informazione e l'editoria un programma di realizzazione delle iniziative di pubblica utilità, corredato dalle necessarie indicazioni in ordine alla copertura finanziaria e agli strumenti d'intervento.

La circolare, più in generale, propone un modello di organizzazione di questi uffici. In particolare, per quanto riguarda il livello dell'ufficio, si sottolinea che esso è istituito come unità organica centrale con funzioni di promozione, programmazione, organizzazione e coordinamento, che, a sua volta, può articolarsi in unità operative periferiche; inoltre, a esso deve essere preposto un dirigente appartenente al più elevato livello previsto dall'ordinamento dell'amministrazione alla quale è affidato il compito di organizzare l'attività dell'ufficio medesimo. In ordine, poi, alla struttura dell'ufficio, essa deve articolarsi in due distinte aree di attività fortemente integrate: l'area «analisi e ricerche sull'utenza» con il compito di valutare sistematicamente il grado di soddisfazione dei servizi pubblici e l'evoluzione delle esigenze qualitativo-quantitative, sulla base di studi, ricerche, sondaggi e così via, e l'area «comunicazione» con la funzione di progettare e attuare iniziative di pubblica utilità.

Malgrado la chiara previsione legislativa dell'art. 12 e la successiva circolare esplicativa, non si può non rilevare come l'individuazione degli uffici relazioni con il pubblico da parte delle singole amministrazioni e l'effettiva operatività degli uffici stessi abbia incontrato alcune difficoltà e resistenze, soprattutto in fase iniziale È, peraltro, da rilevare che successivamente è stata emanata una direttiva del presidente del Consiglio dei ministri dell'Il ottobre 1994, che stabilisce i principi fondamentali per l'istituzione di questi uffici.

3. La Carta dei servizi pubblici

3.1. I tentativi di riforma: le privatizzazioni e l'istituzione di organismi di regolazione dei servizi pubblici

Dall'evidente constatazione del forte divario che esiste fra la domanda sempre crescente di servizi pubblici e l'offerta di tali servizi da parte delle P.A., si afferma l'esigenza di ripensare la configurazione e i modi di esercizio dei servizi pubblici, cercando di orientare i comportamenti e i modelli organizzativi delle P.A. in funzione delle esigenze e dei bisogni dei cittadini in particolare cercando di perseguire quattro obiettivi: aumentarne la quantità; migliorarne la qualità; renderli effettivamente accessibili e affidabili; diminuirne il costo di erogazione.

I tentativi di riforma del sistema di erogazione dei servizi pubblici si collocano su due piani differenti, anche se strettamente connessi tra loro: quello degli enti erogatori e quello dei cittadini utenti. Sul piano dei cittadini utenti, assume particolare rilevanza lo strumento della *Carta dei servizi pubblici*, di cui si parlerà subito dopo. Sul piano degli enti erogatori i tentativi di riforma si muovono in due direzione principali.

In primo luogo si assiste, a partire dagli inizi degli anni novanta, a un graduale processo di privatizzazione che riguarda i principali enti gestori di servizi di pubblica utilità: energia elettrica, trasporti ferroviari e aerei, telecomunicazioni e servizi postali. Si innesta, in tal modo, un profondo mutamento, ancora in corso, negli assetti proprietari di molti enti erogatori, determinandosi un tendenziale slittamento dei diversi tipi di impresa pubblica verso il modello della società per azioni, con partecipazione pubblica, nella prospettiva di procedere, poi, a due ulteriori passaggi: alienazione delle azioni in mano pubblica e organizzazione di un controllo pubblico sull'attività svolta dalle società così privatizzate. Tra le imprese esercenti servizi pubblici coinvolte nel processi di privatizza-

zione si ricordano: l'ENEL, l'Ente poste italiane, le Ferrovie dello stato, Telecom Italia S.p.A. e altre. A tal riguardo, assume rilevanza il DL 31 maggio 1994, n. 332, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, che contiene la normativa generale relativa alle procedure di dismissione delle partecipazioni dello stato e degli enti pubblici in società per azioni. La legge contiene diverse disposizioni relative specificamente alle società esercenti servizi pubblici, identificate come quelle operanti nel settore della difesa, dei trasporti, delle telecomunicazioni, delle fonti di energia e di altri pubblici servizi. In particolare, la legge subordina le dismissioni delle partecipazioni azionarie dello stato e degli altri enti pubblici in queste società alla creazione di organismi indipendenti per la regolazione delle tariffe e il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse pubblico.

In secondo luogo il dibattito, soprattutto parlamentare, sul riassetto della regolazione dei servizi pubblici si focalizza sempre più sull'idea di istituire, secondo il modello anglosassone, appositi organismi, dotati di elevata competenza tecnica e di un grado più o meno accentuato di indipendenza dal potere esecutivo, allo scopo di svolgere una funzione di regolazione dei servizi di pubblica utilità. Gli aspetti più problematici sui quali si sofferma il dibattito riguardano il numero delle autorità di regolazione (una o più di una per settori di regolazione); il grado di autonomia e, in particolare, la nomina (da parte del governo o del parlamento); la composizione (monocratica o collegiale); le funzioni da svolgere (controllo dell'entrata, variando il grado di monopolio e quindi introducendo eventualmente elementi di concorrenza, il controllo delle tariffe, il controllo della qualità e della normativa tecnica); i rapporti che devono stabilirsi con il governo, con le imprese da regolare, con le altre autorità indipendenti (ad esempio Antitrust), con gli utenti (si veda il paragrafo 2.4 della parte I, p. 177).

3.2. La direttiva governativa del 27 gennaio 1994

Nel corso del mese di luglio del 1993 è stata elaborata, in una prima versione provvisoria, presso il Dipartimento per la funzione pubblica, la *Carta dei servizi pubblici*, sull'esempio di analoghe esperienze di altri paesi. Sottoposta successivamente al giudizio di amministrazioni, enti erogatori di servizi e organizzazioni sindacali, che hanno formulato osservazioni e suggerimenti al riguardo, la *Carta è* stata pubblicata, in una stesura definitiva, nel mese di settembre 1993 (*Carta dei servizi pubblici*. *Proposta materiali di studio*, 1993). In seguito, il Dipartimento ha in

trapreso diverse iniziative volte a favorire l'attuazione e l'applicazione dei principi in essa contenuti.

Da un lato, infatti, il contenuto fondamentale della Carta dei servizi pubblici è stato recepito in un atto giuridicamente rilevante, vale a dire la Direttiva governativa del 27 gennaio 1994, Principi sull'erogazione dei servizi pubblici; dall'altro, e parallelamente, il Dipartimento ha tentato di avviare immediatamente alcune esperienze applicative, prima ancora che le disposizioni della Carta assumessero carattere giuridicamente rilevante, e indipendentemente da tale circostanza, attraverso il Sistema sperimentale.

La Carta dei servizi pubblici rappresenta un documento che fissa le regole fondamentali in ordine alle prestazioni dei servizi pubblici, definendo i diritti dei cittadini e gli obblighi degli enti che erogano i servizi stessi.

L'idea di fondo è rappresentata dalla necessità di stabilire patti chiari e scritti, nelle prestazioni dei servizi pubblici, tra l'ente erogatore e il cittadino utente, in modo da assicurare sia l'efficienza dei servizi sia la certezza dei rapporti fra enti erogatori e utenti sia la prevedibilità, dati determinati presupposti, dei risultati. La *Carta*, quindi, segue un'impostazione che parte dai diritti del cittadino e dalla posizione giuridica che egli assume nei confronti dell'ente erogatore. Essa, tuttavia, rappresenta uno strumento fondamentale anche per l'ente erogatore, di misurazione e di verifica del prodotto reso, ovvero di «autoregolamentazione». Prima di esaminare il contenuto della direttiva governativa sono opportune tre osservazioni preliminari:

- a) natura giuridica: la direttiva rientra fra gli atti a contenuto giuridicamente rilevante, ma non precettivo; essa è, in sostanza, destinata a indirizzare e orientare l'attività delle pubbliche amministrazioni che erogano servizi pubblici verso quei comportamenti e quelle finalità comuni che sono indicati nella direttiva stessa;
- b) ambito oggettivo: la direttiva si applica a determinati servizi pubblici che sono espressamente indicati nell'art. 1 della legge 146/90, e a quelli di erogazione di energia elettrica, acqua e gas;
- c) ambito soggettivo: i principi contenuti nella direttiva si applicano sia alle P.A. che erogano direttamente servizi pubblici sia ai soggetti non pubblici che erogano servizi pubblici in regime di concessione o mediante convenzione. In questo secondo caso è compito delle amministrazioni pubbliche concedenti assicurare il rispetto dei principi della direttiva nell'esercizio dei loro poteri di direzione, controllo e vigilanza. Le

amministrazioni concedenti, in particolare, devono provvedere a inserire i contenuti della direttiva negli atti che disciplinano la concessione.

Un esempio in tal senso ci è fornito dalla vicenda relativa all'Ente poste. Il decreto legge 487/93, convertito dalla legge 71/94, relativo alla trasformazione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni in ente pubblico economico prevede, all'articolo 8, che il contratto di programma, atto diretto a disciplinare l'esercizio del servizio pubblico, dovrà contenere una Carta dei servizi pubblici. La direttiva si articola in tre parti.

Nella prima parte si enunciano alcuni principi fondamentali cui deve ispirarsi l'erogazione di servizi pubblici. Tali principi possono distinguersi in due categorie:

- principi già contenuti nella stessa Costituzione o previsti da leggi recenti (in particolare la 241 e 142/90), ma estesi all'erogazione dei servizi pubblici: principi di eguaglianza, imparzialità, partecipazione, efficienza ed efficacia;
- principi che presentano un contenuto innovativo e specifico del settore dei servizi pubblici: principio di continuità, diritto di scelta.

Nella seconda parte si prevedono alcuni strumenti per l'attuazione di tali principi. Essi rappresentano veri e propri diritti che gli utenti dei servizi possono vantare, cui corrispondono altrettanti obblighi per gli enti erogatori. Tra questi strumenti assume particolare rilevanza l'adozione e la pubblicazione da parte degli enti erogatori di criteri di qualità e quantità del servizio, criteri di cui gli enti assicurano il rispetto. I criteri previsti sono di due tipi, generali e specifici; i primi rappresentano obiettivi di qualità che si riferiscono al complesso delle prestazioni rese (ad esempio la consistenza del personale per numero di posti letto); i secondi si riferiscono a ciascuna delle singole prestazioni rese, che può essere verificata direttamente dall'utente (ad esempio il tempo massimo di ricovero).

Gli altri strumenti comprendono:

- la semplificazione e razionalizzazione delle procedure, attraverso modalità che consentano, per quanto possibile, di ridurre all'essenziale gli adempimenti richiesti a carico degli utenti (predisposizione di formulari uniformi, informatizzazione dei sistemi di prenotazione, delle forme di pagamento delle prestazioni e così via);
- la piena e completa informazione degli utenti circa le modalità di prestazione dei servizi (informazione agli utenti delle condizioni economiche e tecniche per l'effettuazione dei servizi; pubblicazione degli esiti delle verifiche compiute sul rispetto dei criteri; pubblicazione di do-

cumenti dove siano inclusi tutti gli atti che disciplinano l'erogazione dei servizi e regolano i rapporti con gli utenti; predisposizione di appositi strumenti di informazione e così via);

— i rapporti con gli utenti, ovvero l'obbligo degli enti erogatori e dei loro dipendenti di trattare con rispetto e cortesia l'utente. In particolare, i soggetti erogatori devono istituire appositi uffici volti a curare le relazioni con il pubblico, presso i quali siano disponibili tutte le informazioni utili agli utenti (si veda il paragrafo 2.5, p. 209);

— il dovere di valutazione della qualità dei servizi, attraverso la predisposizione di tutte le misure idonee al fine di acquisire periodicamente la valutazione degli utenti sulla qualità del servizio reso (ad esempio, interviste all'utente che ha usufruito del servizio, exit interviews, indizione di

riunioni pubbliche, analisi su campione o casuali e così via).

Nella terza parte vengono individuati i meccanismi di tutela e di garanzia per la corretta attuazione della *Carta* stessa. In particolare:

— è previsto che ciascun ente erogatore debba appositamente costituire un ufficio interno di controllo (si veda il paragrafo 4 della parte III, p. 255) gli uffici interni di controllo, oltre a esercitare le funzioni di valutazione loro assegnate dalla legge, dovranno ricevere i reclami presentati dall'utente;

— è stabilito che ciascun ente erogatore debba fissare procedure di reclamo dell'utente da avviare presso gli uffici interni di controllo, dando a esse la più ampia pubblicità. Le procedure di reclamo devono essere accessibili, di semplice comprensione e di rapida conclusione, con la determinazione da parte dell'ente stesso di un termine massimo entro il quale le procedure devono concludersi;

— l'utente ha diritto a forme di rimborso, quando il servizio reso è inferiore, per qualità e tempestività, ai criteri adottati e pubblicati dall'en-

te erogatore;

— sono previste determinate sanzioni per la mancata osservanza della direttiva, operando una distinzione tra servizi erogati da pubbliche amministrazioni (nel qual caso si applicano nei confronti del dirigente o altro dipendente sanzioni amministrative o disciplinari, secondo quanto previsto dal decreto 29/93 e successive modifiche) e servizi erogati in regime di concessione (nel qual caso l'inosservanza costituisce inadempimento degli obblighi assunti contrattualmente dai soggetti erogatori);

— viene istituito, presso la presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della funzione pubblica, un apposito Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei servizi pubblici (attualmente operante), composto di tre esperti di riconosciuta indipendenza e di notoria esperienza nel settore dei servizi pubblici, allo scopo di garantire l'osservanza

dei principi e delle procedure stabiliti.

3.3. Il sistema sperimentale per l'attuazione della Carta dei servizi pubblici

In seguito alla pubblicazione della *Carta*, come si è già detto, il Dipartimento ha tentato di avviare immediatamente alcune esperienze applicative, attraverso la costituzione del Sistema sperimentale per l'attuazione della *Carta dei servizi pubblici*, in modo da verificare sul piano concreto sia la possibilità di dare attuazione ai principi stabiliti dalla *Carta* stessa sia l'eventualità di apportare le necessarie modifiche indispensabili per adottarla come atto generale.

Il Sistema sperimentale ha comportato una complessa attività di elaborazione e di coordinamento, svolta nel periodo che va dal mese di dicembre 1993 fino al mese di marzo 1994. A seguito di numerosi incontri e riunioni svolti presso il Dipartimento con presidi di scuole, amministratori straordinari di unità sanitarie locali, presidenti di aziende municipalizzate, sindaci di diversi comuni e così via, il 14 dicembre 1993 è stata sottoscritta una *Dichiarazione di intenti*, tra il Dipartimento della funzione pubblica e quarantatré enti erogatori di servizi pubblici. Altri dodici enti hanno aderito al Sistema sperimentale in una fase successiva.

La dichiarazione di intenti presentava un contenuto molto semplice. In sostanza, si prevedeva l'impegno per gli enti aderenti ad adottare, entro tre mesi, apposite *Carte* relative ai servizi erogati, in conformità ai principi e alla regole fondamentali stabilite nella *Carta* generale, nonché altri impegni di carattere «strumentale» (istituzione nella propria organizzazione di apposite unità incaricate di seguire tutti gli aspetti relativi al Sistema sperimentale; adeguata informazione agli utenti circa i risultati conseguiti). La dichiarazione prevedeva infine la costituzione, presso il Dipartimento, di un *Nucleo permanente di valutazione*, composto da alcuni esperti del Dipartimento e dai rappresentanti dei settori prima individuati, con il compito di coordinare il Sistema sperimentale, di esaminare le *Carte* predisposte dagli enti e di verificare periodicamente lo stato della loro attuazione.

Il sistema sperimentale presentava due caratteristiche fondamentali: si trattava di un sistema aperto (in quanto erano possibili successive adesioni) e su base volontaria (la dichiarazione rappresentava un atto di natura convenzionale).

Gli enti aderenti comprendevano, oltre alle Ferrovie dello stato che rappresentava l'unico ente erogatore su base nazionale, tre settori fondamentali di erogazione dei servizi pubblici le scuole, i servizi pubblici locali, la sanità. In particolare, del settore dei servizi pubblici locali face-

vano parte aziende municipalizzate, comuni e istituti di assistenza e beneficenza.

A seguito della firma della dichiarazione di intenti sono stati costituiti i gruppi e sottogruppi di lavoro relativi ai singoli settori, con l'obiettivo di predisporre ed elaborare, entro il termine di tre mesi stabilito nella dichiarazione di intenti, *Carte* dei servizi pubblici di settore e *Carte* dei singoli enti aderenti.

In linea generale, l'impostazione dei lavori da parte dei singoli gruppi ha seguito alcune linee direttrici comuni. Infatti, in tutti i settori, si è deciso di procedere attraverso tre passaggi fondamentali: ricognizione completa dei numerosi e diversi servizi prestati dagli enti erogatori ai cittadini utenti, selezionando i servizi più importanti; individuazione, per ciascun servizio, dei relativi fattori di qualità, determinazione di alcuni criteri, ovvero indicatori o valori in grado di misurare il livello di qualità del servizio, in relazione ai fattori di qualità in precedenza individuati.

I risultati conseguiti dai diversi gruppi di lavoro si sono concretizzati nella predisposizione ed elaborazione di circa venticinque *Carte*, tra quelle di settore e quelle dei singoli enti. Tutte le *Carte* sono state approvate dal Nucleo permanente di valutazione nella riunione del 25 marzo 1994 e raccolte in appositi volumi, pubblicati dal Dipartimento. Infine il Dipartimento ha stipulato, nel mese di aprile 1994, una dichiarazione di intenti con i rappresentanti delle associazioni degli utenti maggiormente rappresentative, allo scopo di promuovere la piena attuazione della direttiva.

4. I progetti pilota

4.1. La prima fase: la legge 67/88

L'istituzione di progetti finalizzati e di progetti-pilota, intesi a incrementare e migliorare la produttività e l'efficienza della P.A. è prevista per la prima volta dal DPR 13/86 (artt. 3, 12 e 13). Ma è soltanto con l'art. 26 della legge 11 marzo 1988, n. 67, che viene dettata una disciplina organica della materia. Le disposizioni di cui all'art. 26 prevedono, tra l'altro:

— l'indicazione tipica dei settori (fisco, catasto, previdenza sociale pubblica e privata, informatizzazione della P.A., protezione civile e tutela ambientale, tutela e recupero del patrimonio artistico) e degli scopi per i quali dovranno essere finalizzati i progetti, nonché dei contenuti degli stessi

(piano di spesa, obiettivi, caratteristiche qualitative e quantitative delle risorse umane impiegate, livelli di dirigenza amministrativa e tecnica, criteri operativi di elaborazione);

- —l'obbligo per le amministrazioni interessate di indicare in via preventiva le economie di spesa che si impegnano a realizzare attraverso i progetti;
- l'affidamento al Dipartimento per la funzione pubblica del compito di selezionare e coordinare i progetti;
- l'istituzione, nello stato di previsione del ministero del Tesoro, di un apposito fondo destinato ai progetti pilota.

Ulteriori disposizioni sono state, poi, dettate dall'art. 10 della legge 554/88 che ha previsto deroghe rispetto alle procedure vigenti e dall'art. 1 della legge 377/90, che ha esteso i progetti anche alle materie contabili.

L'idea di fondo che sta dietro i progetti pilota si può così sintetizzare: il processo di rinnovamento delle P.A. non può prescindere dall'attivazione delle risorse informative e progettuali, presenti nell'amministrazione, in modo decentrato e sperimentale. Si tratta, dunque, di un approccio nuovo al problema del rinnovamento delle strutture pubbliche, che mira a promuovere e sviluppare «dal basso» e «per singoli passi», e cioè attraverso specifici progetti, processi di innovazione procedurale e organizzativa capaci di sollecitare mutamenti duraturi e di produrre effetti ulteriori di «trascinamento».

Peraltro, in tutta la prima fase di applicazione della legge, durata fino al maggio 1993, sono emersi alcuni limiti e problemi nell'attuazione concreta di tale approccio (evidenziati, per la prima volta, in una tavola rotonda organizzata dall'ISAM nel giugno 1990 e successivamente dallo stesso Dipartimento). In particolare, sono risultati evidenti due questioni di fondo.

Innanzitutto, la complessità delle procedure attuative delle disposizioni di legge sotto il profilo sia della tempestività nell'iter di approvazione sia del riscontro dei risultati attuativi. Le procedure, infatti, comprendevano una serie di fasi relative all'attività di promozione delle iniziative di selezione delle proposte, di coordinamento dei progetti e di controllo dell'attuazione e verifica dei risultati, con la previsione di un numero elevato di amministrazioni intervenienti, nonché l'acquisizione di diversi pareri e atti di intesa, che provocavano un effetto complessivo di rallentamento.

Inoltre le amministrazioni, pur adeguatamente sollecitate, hanno dimostrato un livello di capacità progettuale e di capacità reattiva non particolarmente elevato. In effetti, dall'insieme dei progetti presentati fino al maggio 1993 (circa ottanta-novanta proposte) è risultata alquanto modesta l'innovazione «netta» sollecitata presso le amministrazioni, cioè la realizzazione di uno specifico intervento di promozione e sviluppo di forme di sperimentazione «aggiuntivo» a quel tanto di innovazione imputabile a processi, tendenze o programmi già presenti nel sistema amministrativo.

4.2. La seconda fase: il rilancio dei progetti pilota

Il rilancio dei progetti pilota da parte del Dipartimento per la funzione pubblica, a partire dal maggio 1993, avviene attraverso passaggi successivi.

In primo luogo, sul piano concettuale, oltre all'evidenziazione della necessità di una revisione delle procedure di approvazione dei progetti, vengono definite alcune linee-guida per la riqualificazione dei progetti stessi sotto il profilo dei contenuti e delle caratteristiche essenziali, individuando al tempo stesso i requisiti che essi devono presentare per corrispondere allo scopo loro fissato. In particolare, i progetti devono caratterizzarsi per:

- la ricerca di soluzioni innovative a disfunzioni tipiche e, quindi, particolarmente rilevanti e diffuse della pubblica amministrazione;
- le esperienze concrete di sperimentazione e non semplici studi o pura acquisizione di nuovi strumenti;
- il carattere sostitutivo piuttosto che aggiuntivo, nel senso che devono attuare un'azione di «decostruzione» degli assetti vigenti e di formulazione di nuove regole procedurali e organizzative;
- le soluzioni sperimentali in ambiti circoscritti, in vista di una successiva applicazione su larga scala (requisito dell'esemplarità e riproducibilità);
 - l'essere «leggibili», così da poter comparare i risultati ottenuti;
- il coinvolgimento, innanzitutto, delle capacità realizzative interne delle P.A. e, soltanto a scopo integrativo e di sostegno, anche delle capacità esterne.

Viene, altresì, sempre sul piano concettuale, ridefinito il ruolo del Dipartimento per la funzione pubblica, in relazione a due distinti momenti: informazione preventiva e supporto tecnico in sede di progettazione delle sperimentazioni; valutazione delle esperienze progettate e successivamente realizzate.

In secondo luogo, sul piano normativo, l'art. 2, comma 1, della legge 537/93, delega il governo a emanare un regolamento, ai sensi dell'art. 17

della legge 400/88, diretto a ridisciplinare in modo organico la materia dei progetti finalizzati e dei progetti pilota. In relazione ai contenuti della nuova regolamentazione, l'art. 2 attribuisce al Dipartimento il compito di promuovere, selezionare e coordinare i progetti, di controllarne l'attuazione e verificarne i risultati conseguiti, avvalendosi di un comitato tecnico-scientifico, che viene subito dopo costituito.

In attuazione dell'art. 2, della legge 537, è emanato il DPR 19 aprile 1994, n. 303. Il regolamento si propone di dare una nuova fisionomia ai progetti pilota, secondo le linee-guida in precedenza elaborate:

- a) Le procedure di approvazione dei progetti vengono notevolmente semplificate. In sostanza, l'iter risulta il seguente: presentazione dei progetti al Dipartimento per la funzione pubblica (Nucleo per i progetti finalizzati); controllo e valutazione dei progetti stessi demandato esclusivamente al Comitato tecnico-scientifico sopraindicato; conferenza di servizi indetta dal Dipartimento, cui partecipano il ministero del Tesoro e le amministrazioni interessate; approvazione dei progetti, a seguito delle determinazione della conferenza, con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la Funzione pubblica.
- b) Vengono individuati con precisione i criteri di valutazione dei progetti, accentuando quei profili di qualità dell'innovazione prima sottolineati: gravità delle disfunzioni e delle inefficienze alle quali l'amministrazione intende rimediare (in proporzione all'ampiezza della popolazione interessata e ai disagi subiti dai cittadini); costi del singolo progetto e costi della generalizzazione della soluzione sperimentata; grado di innovazione rispetto a modalità di funzionamento, regole e procedure vigenti; possibilità di trasferire la soluzione sperimentata a contesti diversi; condizioni delle P.A. interessate e loro coinvolgimento sul piano finanziario.

4.3. I risultati

Per quanto riguarda i risultati conseguiti nel periodo maggio 1993 - maggio 1994, essi possono così venir sintetizzati: risultano approvati quindici progetti, quattordici sono in fase istruttoria e ventidue in corso di definizione, per un totale di cinquantun progetti (si veda la tab. 2). Risultano coinvolti nei progetti circa milleottocento uffici periferici, quattrocento comuni, nove province, dieci regioni, dieci unità sanitarie locali e tre comunità montane, per un totale di mille funzionari partecipanti ai progetti. Il bacino di utenza destinatario delle sperimentazioni dovrebbe comprendere circa quattordici milioni di unità. Infine, le procedure modificate sono in numero di settecento.

I progetti, nel loro complesso, mirano a realizzare sei obiettivi fondamentali: migliorare l'informazione sugli uffici pubblici e sui procedimenti; ridurre la necessità per i cittadini di recarsi presso gli uffici; semplificare i procedimenti; riorganizzare le strutture e ridefinire le competenze; introdurre metodi di gestione del personale orientati al risultato.

Fra i progetti già approvati e in parte realizzati assume particolare rilevanza quello relativo alla installazione di sportelli self-service o gestiti da un operatore, per l'acquisizione di informazioni e servizi presso le P.A. Gli utenti potranno svolgere, nello stesso luogo, operazioni e adempimenti che normalmente comportano lo spostamento tra diversi uffici pubblici. Questa sperimentazione è già in corso di realizzazione nei comuni di Roma, Milano e Chieti, presso l'Università dell'Aquila e nella regione Valle d'Aosta. Un altro progetto già approvato concerne la realizzazione di servizi di accesso polifunzionale alle amministrazioni pubbliche (in corso di sperimentazione nei comuni di Arezzo, Pistoia, Bologna, Reggio Emilia, Lecce, Catania e Campobasso, nella provincia di Perugia e nell'area metropolitana di Roma). Questi servizi dovrebbero rappresentare centri informativi unificati sulla P.A. e «interfaccia unici» per lo svolgimento degli adempimenti amministrativi.

Tra i progetti ancora in fase istruttoria hanno maggior rilievo quelli concernenti: la definizione e applicazione di un nuovo modello di gestione del personale nei comuni e nelle province, che modifichi il sistema della pianta organica (innovando i criteri di reclutamento, formazione, inquadramento, valutazione e incentivazione); la realizzazione di esperienze pilota di autonomia di gestione e didattica degli istituti scolastici; la sperimentazione di tecniche di «gestione integrata dei programmi» nel settore dei lavori pubblici di alcune amministrazioni comunali (affidando a singoli dirigenti la responsabilità di tutte le fasi di progettazione, realizzazione e gestione di un intervento).

4.4. Un'iniziativa speciale: i Cento progetti al servizio del cittadino

Verso la fine del mese di febbraio 1994 viene avviata dal Dipartimento, nell'ambito dei progetti pilota, un'iniziativa speciale, intitolata «Cento progetti al servizio dei cittadini», attraverso la spedizione a tutti gli uffici pubblici (circa diciannovemila, responsabili di altrettanto strutture) di un apposito bando di gara. Il bando invitava le strutture pubbliche (unità sanitarie locali, uffici comunali, uffici periferici dei ministeri, scuole, musei e così via) a presentare iniziative di miglioramento dei servizi gestiti, con le seguenti caratteristiche: chiaro orientamento verso la soddisfazione delle esigenze degli utenti; capacità di produrre effetti imme-

Tabella 2. Quadro riepilogativo dei progetti-pilota nel periodo maggio 1993-maggio 1994.

Servizi messi in funzione	sportelli self-service e non	centri di prenotazione recapiti domiciliari scambi dati e documenti tra uffici	sportelli polifunzionali	assistenza tecnica agli uffici periferici
Procedure modificate		50 rilascio certificati accertamenti dichiarazioni	140 rilascio documenti pensionamento pagamento tributi licenze e concessioni	160 acquisti trasferimenti
Utenti	4.000.000	5.000.000	3.000.000	1.000.000
Funzionari coinvolti	240	410	27	8
Strutture interessate	532 uffici periferici 150 comuni 4 province 2 USL 3 comunità montane	745 uffici periferici 194 comuni 3 province 2 USL	65 uffici periferici 1 comune 1 regione	75 uffici periferici 2 comuni 4 regioni 5 USL
N, progetti	0/	11	n	6
Obiettivi	Migliorare l'informazione sugli uffici e sui procedi- menti	Ridurre la necesità di recarsi presso gli uffici pubblici	Semplificare i procedi- menti	Rioganizzare le strutture e ridefinire le competenze

sistemi informativi del per- sonale rilevazioni e indagini presso gli utenti	uffici di controllo interno osservatori sui prezzi ii
270 assunzioni mobilità incentivi valutazione	180 controlli programmazione acquisti attuazione programmi
1.000.000	
02	125
57 uffici periferici 10 comuni 2 province	350 uffici periferici 50 comuni 2 regioni 1 USL
'	12
Introdurre metodi di gestio- ne del personale orientati al risultato	Introdurre nuovi strumenti di valutazione e controllo

3 comunità montane 407 comuni 9 province 10 regioni 10 USL Nel complesso: moderniz-zare le amministrazioni pubbliche

200

1.824 uffici periferici 1.000 14.000.000

51

Fonte: Relazione sullo stato della pubblica amministrazione (anno 1993). Dipartimento per la funzione pubblica, anni indicati.

diati, coinvolgimento del personale nella progettazione e nella realizzazione, possibilità di diffusione in altri contesti. Il Dipartimento si impegnava, a sua volta, a selezionare le cento iniziative più significative, a sostenerle con un limitato finanziamento e, soprattutto, a valorizzarle. Scopo dell'iniziativa era, dunque, quello di individuare e promuovere iniziative concrete di miglioramento dei servizi pubblici promosse e realizzate da strutture a diretto contatto con gli utenti.

Al momento attuale l'iniziativa è ancora in fase di realizzazione. Sono pervenuti al Dipartimento più di milleottocento progetti presentati da millecento strutture pubbliche di ogni tipo, ben distribuite sul territorio nazionale. Sono stati selezionati i cento progetti più significativi e ne sono stati individuati altri duecentocinquanta meritevoli di segnalazione.

La maggior parte delle iniziative presentate (22 per cento dei casi) ha come obiettivo quello di rendere più agevoli e veloci gli adempimenti burocratici, secondo diverse modalità (ampliamento degli orari di apertura degli uffici, riduzione del numero di passaggi agli sportelli, ricorso all'autocertificazione e così via). Le altre iniziative riguardano, tra l'altro: l'informazione (17 per cento) attraverso la diffusione di guide, pubblicazioni e campagne informative e le varie forme di accoglienza e orientamento degli utenti (18 per cento), come i punti informativi e la segnaletica; la semplificazione e la chiarezza del linguaggio (4 per cento); l'ascolto dell'utenza (3 per cento) attraverso questionari sul grado di soddisfazione degli utenti o indagini qualitative sulle esigenze degli stessi; l'applicazione dell'informatica o di sistemi di controllo per rendere più affidabile, veloce e completo il servizio (15 per cento).

L'iniziativa dei cento progetti sembra aver determinato un effetto rilevante di «trascinamento» e di stimolo sulle strutture pubbliche centrali, che fin dall'inizio sono state coinvolte sia per diffondere e sostenere l'iniziativa nei propri uffici periferici sia per sviluppare e stabilizzare iniziative analoghe (con particolare riferimento ai ministeri del Lavoro, della Sanità e delle Finanze). Da segnalare anche la reazione positiva da parte degli enti locali (più di quattrocento progetti provengono da comuni di ogni dimensione) e di altre strutture pubbliche (INPS, INAIL, Unioncamere, Corte dei conti).

Seguono alcuni quadri riepilogativi relativi alla distribuzione dei progetti per: ente di appartenenza (si veda la tab. 3); tema di miglioramento (si veda la tab. 4); area geografica (si veda la tab. 5); stato di avanzamento (si veda la tab. 6); taglio economico (si veda la tab. 7).

Tab. 3. Distribuzione dei progetti pervenuti per tipo di ente proponente, 1994.

	Progetti pervenuti	Strutture destinatarie del bando	Strutture che hanno risposto	Percentuali di risposta
Finanze	82	1.383	72	5
Pubblica istruzione	243	5.253	217	4
Interni	54	281	48	17
Lavoro	90	208	70	34
Beni culturali	59	232	48	21
Giustizia	16	655	15	2
Trasporti	23	95	18	19
Università	28	57	14	25
Tesoro	11	95	11	12
Difesa	4	62	4	6
Poste e telecomunicazioni	3	95	3	3
Turismo e spettacolo	3	-	2	-
Industria e commercio	2	95	2	2
Lavori pubblici	2	115	2	2
Altri ministeri	-	70	_	-
Ministeri	620	8.696	526	6
Unità sanitarie locali	492	648	233	36
Grandi comuni (oltre 300.000 ab.)	131	11	9	82
Medi comuni (da 50.000 a 300.000 ab.)	133	126	38	30
Piccoli comuni (fino a 50.000 ab.)	211	7.977	166	2
Regioni	36	231	15	6
Province	21	95	13	14
Comunità montane	7	302	7	2
Enti locali	539	8.440	241	3
Camere di commercio	24	95	17	18
INPS	99	400	61	15
INAIL	25	350	23	75
SCAU	3	-	2	_
Corte dei conti	3	-	1	-
Scuola superiore P.A.	1	-	1	-
ISVAP	1	-	1	-
Associazioni culturali	1	_	1	_
Altri enti	157	845	107	13
Totale generale	1.808	18.629	1.107	6

Tabella 4. Distribuzione dei progetti per tema di miglioramento, 1994 (valori in percentuale).

Aspetti del servizio	Percentuale
Far conoscere l'esistenza e le caratteristiche dei servizi (guide, avvisi, campagne di informazione)	17
Accogliere e orientare l'utente (servizi di centralino, segnaletica, sportelli informativi)	18
Rendere più comodi gli adempimenti (ampliare gli orari di apertura, ridurre l'attesa allo sportello e i tempi di rilascio, eliminare i passaggi inutili)	22
Usare un linguaggio più comprensibile (modulistica semplice, risposte chiare e cortesi)	4
Rendere meno gravosa l'attesa (sistema di gestione delle code, arredamento delle sale d'attesa)	3
Rendere più affidabile e completo il servizio (adozione di standard, sistemi di controllo)	15
Trattare casi particolari o difficili (personalizzazione del servizio, attenzione alle categorie deboli)	9
Come comportarsi quando qualcosa non va (gestire i reclami e gli imprevisti, piani di emergenza e così via)	1
Ascoltare l'utente, farsi dare suggerimenti e indicazioni (questionari sulla soddisfazione, coinvolgimento dei cittadini)	3
Far evolvere il ruolo del servizio pubblico (servizi aggiuntivi e supplementari, prevenzione)	8
Totale	100

Tabella 5. Distribuzione per area geografica dei progetti pervenuti, 1994.

	Numero	Percentuale
Valle d'Aosta	3	-
Piemonte	164	9
Lombardia	230	13
Trentino Alto Adige	17	1
Veneto	190	10
Friuli Venezia Giulia	43	2 3
Liguria	49	
Emilia Romagna	211	12
Totale Nord	907	50
Toscana	152	9
Marche	72	4
Umbria	43	4 2
Lazio	194	11
Totale Centro	461	26
Abruzzi	31	2
Molise	23	1
Campania	128	7
Puglia	99	5
Basilicata	18	1
Calabria	32	7 5 1 2 4 2
Sicilia	69	4
Sardegna	40	2
Totale Sud e Isole	440	24
Totale Italia	1.808	100

Tabella 6. Distribuzione dei progetti pervenuti per stato di avanzamento, 1994 (dati su campione)

	Percentuale	
Realizzati e in corso di realizzazione	44	
Da realizzare	56	
Totale	100	

Tabella 7. Distribuzione dei progetti pervenuti per taglio economico, 1994 (dati su campione).

	Percentuale	
Fino a 5 milioni Da 5 a 10 milioni	18 13	
Da 10 a 15 milioni Da 15 a 20 milioni	16 53	
Totale	100	

Fonte: Gruppo di lavoro «Cento progetti al servizio dei cittadini», Dipartimento per la funzione pubblica, 1994.

5. Il Codice di stile

5.1. La comunicazione tra pubbliche amministrazioni e cittadini: il Codice di stile

Il Codice di stile muove dall'idea di fondo che il miglioramento dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini «passa» necessariamente anche per la comunicazione e, in particolare, per l'uso di un linguaggio amministrativo chiaro e comprensibile.

Il punto di partenza è rappresentato dall'evidente constatazione della inadeguatezza e complessità dello stile comunicativo delle PA., tali da compromettere irrimediabilmente la trasmissione dei messaggi diretti sia all'interno, nei rapporti tra le amministrazioni, sia all'esterno, nei rapporti con il pubblico. Peraltro, nuove prospettive si sono già aperte con la recente normativa, che prefigura nuovi modelli di comunicazione.

Così, la legge 241/90 sembra voler affermare un «incentivo alla comunicazione» sotto diversi profili: affermazione dei principi generali di pubblicità e conoscibilità; obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi, che impone di fatto di comunicare l'*iter* logico giuridico che ha condotto alla decisione; disciplina del responsabile del procedimen-

to, che risulta permeata dall'attività di comunicazione; istituti della partecipazione al procedimento, che fanno esplicito riferimento a una serie di comunicazioni che la P.A. è tenuta a fare e alla presentazione da parte degli interessati di memorie e documenti all'amministrazione; il principio in base al quale se alcuni documenti richiesti al cittadino sono in possesso dell'amministrazione stessa o di altra amministrazione, l'amministrazione procedente provvede ad acquisirli direttamente, il che implica una fluida comunicazione tra amministrazioni; infine, il diritto di accesso ai documenti amministrativi, che capovolge il principio della riservatezza degli atti amministrativi, che troncava di fatto la comunicazione tra P.A. e cittadino.

Questo stesso «incentivo alla comunicazione» viene affermato dalla legge 142/90 sulla riforma delle autonomie locali, nella disciplina delle forme di partecipazione dei cittadini all'azione amministrativa e nella previsione delle forme associative e di cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione stessa. Anche gli «uffici relazioni con il pubblico», istituiti con il decreto 29/93, svolgono attività basate sulla comunicazione (si veda il paragrafo 2.5, p. 209).

Nonostante le prospettive aperte dalla recente normativa, è evidente che gli strumenti di natura procedimentale e organizzativa in essa previsti non sono di per sé in grado di risolvere il permanere di un grave problema di conoscibilità e comprensibilità del linguaggio, in particolare scritto, dell'amministrazione.

Ciò ha portato il Dipartimento per la funzione pubblica a prevedere un intervento specifico in materia, attraverso l'elaborazione e pubblicazione in un apposito quaderno, nel mese di settembre 1993, di un *Codice di stile delle comunicazioni scritte a uso delle amministrazioni pubbliche.* Si tratta di un primo strumento operativo, volto a fornire alcune regole di comportamento, sul piano della comunicazione, allo scopo di migliorare le relazioni interne ed esterne delle amministrazioni pubbliche.

Raccogliendo le precedenti esperienze di miglioramento dell'efficacia comunicativa nelle P.A. realizzate all'estero e in Italia, il *Codice* si pone come primo tentativo di definire i principi generali di cui dovrebbero tener conto tutti coloro che nelle amministrazioni provvedono a redigere comunicazioni. In attesa della redazione di un vero e proprio manuale del linguaggio amministrativo e della messa a punto di specifici percorsi formativi per il personale pubblico, il *Codice* si pone come strumento di stimolo culturale ma altresì come strumento operativo di riferimento nell'opera di semplificazione del linguaggio, resa necessaria dal quadro normativo attuale.

5.2. La semplificazione del linguaggio: raccomandazioni ed esempi di riscrittura dei testi

Il Codice di stile detta principi generali di strutturazione dei testi, analizzando, poi, stile, sintassi e lessico. Esso si articola in tre parti: una parte introduttiva di ricognizione e riflessione sull'esistente, il Codice propriamente detto e un'ultima parte contenente alcuni esempi di documenti pubblici e di moduli di uso comune riscritti secondo le regole del *Codice*. La parte introduttiva, in particolare, mette in relazione il problema della semplificazione del linguaggio con il diritto all'informazione, anche in

rapporto ai livelli di alfabetizzazione della popolazione italiana.

L'inadeguatezza dello stile attuale del linguaggio amministrativo ai fini della comunicazione con i cittadini viene efficacemente evidenziata dal confronto del linguaggio colto e specializzato dell'amministrazione con i livelli di alfabetizzazione in Italia, in cui il 76 per cento circa della popolazione non ha un diploma medio superiore né una laurea (dati del censimento ISTAT 1981). I suggerimenti e le raccomandazioni contenuti nel Codice sono, quindi, finalizzati a rendere i messaggi e le comunicazioni delle amministrazioni comprensibili alla maggioranza degli utenti, di fatto esclusi da una corretta informazione.

Sempre nella parte introduttiva vengono, di seguito, individuate le strette connessioni tra il linguaggio delle P.A. e il linguaggio delle leggi, evidenziando le caratteristiche particolari e gli aspetti problematici comuni a entrambi. Infine, sono riportati gli studi e le esperienze precedenti in merito alla semplificazione del linguaggio amministrativo, indicando i criteri che hanno guidato la formulazione delle relative regole di semplificazione. L'ambito di applicazione del Codice di stile è estremamente ampio, coincidendo in pratica con tutte le comunicazioni scritte, vale a dire:

- a) la documentazione di tipo informativo (avvisi al pubblico, istruzioni, materiale divulgativo e così via) prodotta dalle amministrazioni pubbliche e dai concessionari di servizi pubblici;
- b) le informazioni al consumatore per i prodotti soggetti ad autorizzazione amministrativa (ad esempio medicinali, generi alimentari);
- c) gli atti amministrativi a contenuto prescrittivo, quali decreti, regolamenti, bandi, ordinanze, salvaguardando in questi casi la specificità della terminologia e la certezza che ne deriva;
- d) i documenti diretti a destinatari appartenenti alla stessa o ad altra amministrazione (circolari, ordini di servizio, verbali e così via);
 - e)i disegni di legge predisposti dalle pubbliche amministrazioni.

Soprattutto per gli atti destinati all'esterno si raccomanda l'utilizzo di termini di uso comune e in particolare di quelli (circa settemila) contenuti nel *Vocabolario di base della lingua italiana*, allegato al documento, costruito con parole selezionate in base a criteri di frequenza di utilizzo in testi italiani scritti (testi teatrali, romanzi, copioni cinematografici, quotidiani e settimanali, libri per le scuole elementari).

Il *Codice*, in particolare, detta alcuni principi generali di strutturazione e di impostazione grafica del testo, che vanno da regole di articolazione dei testi in capitoli e paragrafi e dalla redazione di indici e di schemi introduttivi, sino alla scelta dei caratteri tipografici e all'uso di criteri grafici e del colore.

Segue poi una serie di raccomandazioni rivolte alle amministrazioni per la redazione dei testi. Per ognuna delle ventisei raccomandazioni, che riguardano lo stile, la sintassi e il lessico dei testi, viene segnalata la caratteristica dello stile attuale del linguaggio amministrativo alla quale il codice si riferisce e sulla quale cerca di intervenire

Così ad esempio, rilevando come caratteristica dello stile attuale che «il linguaggio amministrativo è di natura colta», si raccomanda di usare con prudenza le parole dotte in generale e quelle appartenenti al gergo amministrativo in particolare. Nel rivogersi a un pubblico ampio, soprattutto esterno all'amministrazione, si raccomanda di dare preferenza a parole di uso comune che possano essere comprese da tutti a parità di significato (ad esempio «pagamento» al posto di «erogazione»). In relazione all'uso frequente di periodi lunghi e complessi, si raccomanda di scrivere frasi brevi (possibilmente intorno alle venti parole), riducendo al minimo gli incisi e le subordinate e utilizzando in maniera adeguata i segni di interpunzione.

Le raccomandazioni spaziano così dall'eliminazione dei termini arcaici (testé, altresì, all'uopo, Signoria Vostra), alla preferenza dell'uso dell'indicativo al posto del congiuntivo, dalla sostituzione di parole di origine greca o latina (legiferare) e di parole straniere (project manager) con parole italiane (fare leggi, capo progetto), alla limitazione della citazione di norme ai casi in cui siano veramente essenziali Un'ultima serie di raccomandazioni riguarda l'uso non sessista e non discriminatorio della lingua.

Questa parte del codice, la cui connessione con il resto può non apparire di immediata evidenza, prende le mosse dalle raccomandazioni elaborate dalla commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna presso la presidenza del Consiglio dei ministri e dai documenti della CEE relativi alla parità tra uomini e donne e alla tutela delle minoranze linguistiche, in base ai quali «tutti gli atti scritti all'interno delle amministrazioni pubbliche dovranno essere concepiti in modo da evi-

tare espressioni e usi della lingua che alludono a discriminazioni tra i sessi e nei confronti delle minoranze».

L'ultima parte del codice è, infine, dedicata a esempi di riscrittura di testi rappresentativi di varie tipologie di atti o documenti prodotti dall'amministrazione (bandi pubblici, moduli per la richiesta di documenti, questionari di rilevazione statistica e così via). L'intervento sui testi originali si svolge su tre piani:

- a) struttura logica (comprensibilità, completezza delle informazioni necessarie per comprendere il testo, esplicitazione di tutti i presupposti impliciti);
- b) contenuto (come esposizione e distribuzione nel testo delle informazioni);
 - c) forma linguistica.

III. L'azione amministrativa e i controlli

1. Principi e punti di partenza

La legge 241/90 stabilisce, com'è noto, alcuni principi fondamentali dell'azione amministrativa tra cui si rilevano i principi di economicità e di efficacia. Il primo, in via approssimativa, esprime l'esigenza che l'azione amministrativa raggiunga i suoi scopi, cioè produca i risultati di cura degli interessi pubblici assegnati dalla legge, con il minor dispendio o impiego di mezzi sia economici sia procedurali. Ciò significa che l'amministrazione, al di là degli adempimenti procedimentali individuati dalla legge, deve porre in essere ogni altro adempimento necessario per la migliore cura degli interessi pubblici, dove questa necessità deve essere valutata in comparazione con l'esigenza di celerità e snellezza. Infatti, la migliore cura degli interessi pubblici si identifica molto spesso con la cura più sollecita degli stessi; inoltre, la riduzione degli adempimenti procedurali consente di liberare risorse ed energie che l'amministrazione può impiegare nello svolgimento di altre funzioni.

Il secondo principio, vale a dire l'efficacia, indica l'attitudine concreta dell'azione amministrativa a produrre i risultati pratici di cura effettiva degli interessi pubblici a essa affidati. L'efficacia è, dunque, riferita all'azione concreta dell'amministrazione, e a ogni singola manifestazione

della stessa, la quale deve svolgersi non solo, e non tanto, nel mero rispetto del principio di legalità, quanto del soddisfacimento dei suoi risultati. Infatti, il principio di legalità formale non risulta più sufficiente ad assolvere una funzione mediatrice e ordinatrice, e, conseguentemente, l'azione amministrativa tende a fondarsi sempre meno sull'osservanza di forme tipiche o precostituite e, invece, sempre più sull'aderenza ai risultati perseguiti sul piano concreto.

Le cause fondamentali, anche se non esclusive, che impediscono l'attuazione dei principi di economicità e di efficacia dell'azione amministrativa sono rappresentate, da un lato, dalla disciplina attuale dei procedimenti amministrativi e, dall'altro, dal tradizionale sistema dei controlli amministrativi.

Per quanto riguarda il primo aspetto, dai tempi di attesa dei cittadini rispetto alle decisioni delle P.A., rilevabili dall'analisi dei regolamenti di attuazione dell'articolo 2 della legge 241, emerge chiaramente come i procedimenti siano lenti, complessi e scarsamente diretti a produrre risultati congrui rispetto all'effettività degli interessi coinvolti. Ciò discende, in particolare, dalla circostanza che i procedimenti amministrativi risultano sempre più spesso articolati in subprocedimenti, ciascuno dei quali affidato ad amministrazioni diverse e tali da svolgersi in sequenze successive, con conseguenti farraginosità e ritardi, nonché continuo rischio di blocco per le decisioni delle varie amministrazioni coinvolte. Gli effetti, costituiti dall'enorme numero di vincoli e dalla complessità delle procedure burocratiche, si ripercuotono sia sui cittadini, che devono sostenere un costo «occulto» dovuto all'eccesso di procedimentalizzazione sia sulle stesse amministrazioni per le disfunzioni e la mancanza di risultati rispetto agli obiettivi prefissati.

Per quanto concerne, invece, il secondo aspetto, già da tempo sono state poste in rilievo le disfunzioni dei controlli amministrativi, che derivano da diverse concause, quali: gli organi che controllano; l'area del controllo, molto irregolare; infine, il tipo di controllo, per il permanere in posizione dominante del controllo preventivo di legittimità, atto per atto.

Queste disfunzioni rappresentano un ostacolo ai principi di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, poiché si traducono in uno scarso rendimento dei controlli amministrativi, in relazione anche all'abnorme allargamento dell'incidenza dei ricorsi giurisdizionali. Sotto quest'ultimo profilo, secondo una stima prudente sono state esercitate in Italia, nel 1990, cento milioni di operazioni di controllo, di cui il 90 per cento ha riguardato controlli preventivi di legittimità; nello stesso anno 1990 sono stati presentati centodiecimila ricorsi ai magistrati amministrativi e contabili, dinanzi ai quali pendono più di ottocentomila ricorsi; per di più,

circa la metà delle sentenze dei tribunali regionali amministrativi e del Consiglio di stato è costituita da sentenze di accoglimento (che dichiarano l'illegittimità degli atti di controllo impugnati) e penale (il che è indice dell'incapacità dei controlli di agire come freno agli abusi dell'amministrazione). Le disfunzioni, inoltre, determinano una notevole complicazione e allungamento dei tempi dei procedimenti amministrativi, nonché una debolezza dei corpi interni chiamati a svolgere verifiche, ispezioni e indagini per correggere all'occorrenza l'attività amministrativa.

A fronte di questa situazione di scarsa economicità e di inefficacia dell'azione amministrativa, sono stati posti in essere alcuni tentativi di riforma, lungo due linee direttrici fondamentali: *a)* semplificazione, *b)* riforma del sistema dei controlli.

a) Il principio di semplificazione si attua attraverso diversi strumenti, quali l'eliminazione di passaggi infraprocedimentali (pareri, intese, concerti, nulla osta e così via) che risultino inutili o superflui; l'impiego generalizzato di formule organizzative, già previste nella legge 241 (conferenza di servizi, accordi tra P.A.), che consentono di contestualizzare la valutazione degli interessi; la «liberalizzazione» delle attività private (con il ricorso all'istituto del silenzio-assenso) e così via; tale principio mira senz'altro a rendere più economica ed efficace l'attività delle pubbliche amministrazioni, finendo per rappresentare un vero e proprio strumento di riorganizzazione dell'attività stessa. L'obiettivo è, dunque, quello di creare nuovi «modelli» procedimentali fortemente orientati alla rapidità e snellezza, dove sempre più emerga un'amministrazione che agisce per risultati e non per singoli atti.

Questo obiettivo viene perseguito, in particolare, dal Dipartimento per la funzione pubblica durante il governo Ciampi, come risulta chiaramente dagli *Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche,* dove si afferma la necessità che da un'amministrazione di procedure si passi a un'amministrazione per risultati. A tal fine, si individuano tre strumenti principali per «accorciare» i circuiti di decisione: riduzione al minimo delle interferenze, degli atti presupposti e delle cascate ed eliminazione delle fasi non necessarie; liberalizzazione delle attività private, che sopportano inutilmente oneri amministrativi; completamento del progetto della legge 241/90.

L'attività del Dipartimento in materia di semplificazione può essere suddivisa in due fasi: dapprima gli sforzi sono stati diretti, attraverso la sperimentazione relativa ad alcuni procedimenti, a verificare sul piano concreto la possibilità di definire una metodologia (e di enucleare alcuni criteri di semplificazione), in modo da poterla successivamente adottare

in via generale; nella seconda fase il lavoro è stato finalizzato precipuamente all'attuazione dell'art. 2 della legge 537/93, che ha delegato il governo a dettare norme di regolamentazione, ai fini della semplificazione, di una serie di procedimenti amministrativi espressamente individuati.

b) La riforma del sistema dei controlli si sviluppa su tre piani fondamentali: riduzione dell'area dei controlli preventivi di legittimità ed espansione, viceversa, dell'area dei controlli successivi sulla gestione e sui risultati; istituzione di servizi di controllo interno, con compiti di verifica dell'economicità della gestione e della realizzazione degli obiettivi programmati; riduzione dell'area dei controlli sugli atti delle regioni e degli enti locali.

Per quanto riguarda il primo aspetto, questo coinvolge la riforma complessiva della Corte dei conti e trova il punto di partenza, durante il governo Ciampi, nel decreto legge 15 maggio 1993, n. 143, contenente disposizioni in materia di legittimità dell'azione amministrativa. Il decreto, oltre a recare alcune norme sulle funzioni giurisdizionali della Corte, già peraltro inserite in un precedente provvedimento d'urgenza del governo Amato, prevedeva un forte ridimensionamento dei controlli preventivi di legittimità esercitati dalla Corte e l'attribuzione alla stessa di un ampio potere di controllo successivo sulla gestione di tutte le P.A. Sul troncone del decreto legge, più volte reiterato, si sono, nel tempo, innestati due fondamentali provvedimenti legislativi: la legge 19/94, in ordine alla regionalizzazione delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, e la legge 20/94 sul regime dei controlli amministrativi.

In ordine al secondo aspetto, vale a dire l'istituzione di servizi di controllo interno, i punti di partenza sono due: da un lato, la delega contenuta nella legge 421/93 (art. 2, comma 1, lett. g), che prevedeva la costituzione di appositi nuclei di valutazione per la verifica dei risultati dell'azione amministrativa, a cui è stata data attuazione con il successivo decreto legislativo 29/93 (art. 20); dall'altro il decreto 143/93, già citato, che prevedeva l'istituzione di servizi ispettivi interni alle amministrazioni. Le due previsioni sono poi confluite, come si vedrà, nel decreto legislativo 470/93 (art. 6) di modifica del precedente decreto n. 29. Un'importante anticipazione si era comunque già avuta, seppur limitata al livello locale, con la legge 142/90 che istituiva forme di controllo economico interno di gestione demandate a un apposito collegio dei revisori.

Infine, per quanto concerne il controllo sugli atti delle regioni e degli enti locali, occorre risalire alla legge di riforma delle autonomie locali del 1990, n. 142, appena citata, che ha introdotto alcune importanti innovazioni: riduzione dell'area di controllo esercitato sugli atti degli enti loca-

li (stabilendo che siano sottoposte al controllo solo le delibere riservate dalla legge ai consigli comunali e provinciali); ridefinizione dei parametri di controllo, che può svolgersi soltanto sulla base delle norme, degli statuti e dei principi dell'ordinamento giuridico (abolendo in tal modo i controlli di merito); previsione di forme di controllo interno di gestione.

Successivamente si è reso necessario procedere a un «allineamento» del controllo statale sugli atti delle regioni ai principi del controllo regionale sugli atti degli enti locali sanciti dalla 142. Di conseguenza, la legge delega 421/92 ha previsto una revisione complessiva dei controlli amministrativi dello stato sulle regioni, specificando che essi dovessero venir concentrati sugli atti fondamentali della gestione. In attuazione della legge delega è stato, poi, emanato il decreto legislativo 13 febbraio 1993, n. 40, che ha notevolmente delimitato l'area dei controlli sugli atti delle regioni. In sostanza, lo scopo principale perseguito dalle normative appena citate è stato quello di eliminare, per quanto possibile, la tradizionale configurazione del controllo sulle regioni ed enti locali come un controllo di tutela dello stato su enti minori, a garanzia di una loro effettiva autonomia.

Infine, oltre alla semplificazione e alla riforma dei controlli, vengono in considerazione, sotto il profilo dell'economicità e dell'efficacia dell'azione amministrativa, altri due interventi riformatori. In primo luogo, risulta fondamentale modernizzare i sistemi interni di comunicazione e di archiviazione, insieme alla raccolta e al trattamento delle informazioni. Da qui, l'importanza dell'informatizzazione nelle P.A., che rappresenta uno strumento per accelerare e migliorare la tempestività e le caratteristiche dell'attività sia interna sia esterna delle P.A. A tal riguardo, occorre considerare soprattutto i risultati conseguiti a seguito dell'istituzione, con il decreto legislativo 39/93 (emanato in attuazione della legge delega 421), dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione.

În secondo luogo, per far fronte a fenomeni dilaganti di corruzione nel settore dei lavori pubblici, che proprio il sistema dei controlli formali di legittimità non era riuscito a contrastare, si è reso necessario procedere a una ridisciplina sostanziale in materia di contratti pubblici per la fornitura di beni e servizi e di contratti per appalti di opere pubbliche. Ciò allo scopo di dar luogo a procedimenti amministrativi più semplici e corretti sul piano sostanziale. In tale prospettiva si collocano due provvedimenti legislativi distinti: l'art. 6 della legge 537/93, e la legge 109/94, che disciplina più in generale la materia degli appalti pubblici.

2. La semplificazione dei procedimenti amministrativi

2.1. Gli obiettivi, la metodologia e i criteri della semplificazione: le linee di intervento del Dipartimento per la funzione pubblica

Il livello «formale» di attuazione dei principi e delle regole sancite dalla legge 241/90 non esaurisce ciò che la legge stessa richiede alle P.A. in termini di effettivo raggiungimento dei fini dell'azione amministrativa. Le disfunzioni che discendono dalla lunghezza e dalla complessità dei procedimenti amministrativi si ripercuotono negativamente non solo sul rapporto con i cittadini, ma anche sugli stessi risultati conseguiti dalle amministrazioni. Da qui la necessità di perseguire un'attuazione «effettiva» della legge, attraverso la creazione presso ciascuna amministrazione di nuovi «modelli» procedimentali improntati ai criteri e agli obiettivi della semplificazione.

Muovendo da questa constatazione, il Dipartimento per la funzione pubblica ha avviato una serie di iniziative per la semplificazione dei procedimenti amministrativi. Il primo passaggio fondamentale è rappresentato dal censimento dei procedimenti amministrativi, già avviato (a partire dal 1991) dalla commissione di studio per l'attuazione della legge 241. È infatti evidente che l'attività di semplificazione richiede in via preliminare di disporre di tutti gli elementi conoscitivi necessari per svolgere l'analisi e la valutazione dei procedimenti stessi. Nella banca dati operante presso il CED del Dipartimento è stata completata (nei mesi di maggio-settembre 1993) la raccolta e il censimento di circa cinquemila-quattrocento procedimenti di competenza delle amministrazioni statali.

È risultato tra l'altro che la durata media dei procedimenti delle amministrazioni centrali è di circa centottantacinque giorni (mentre la durata media di quelli di competenza delle amministrazioni periferiche è di circa novantacinque); inoltre, qualora nel corso del procedimento sia necessario acquisire il parere di un'altra amministrazione, la durata media sale a circa duecentocinquanta giorni, e si giunge sino a trecentotrenta giorni in media, in caso di richiesta del parere del Consiglio di stato. Dai dati è emerso, dunque, un quadro alquanto sconfortante che ha reso urgente l'avvio di iniziative in materia di semplificazione. Queste iniziative hanno riguardato due fasi fondamentali.

In una prima fase, il Dipartimento ha proceduto all'individuazione e all'analisi di alcuni procedimenti «campione», sulla base di due criteri fondamentali: lunghezza dei tempi di svolgimento (ad esempio, i procedimenti superiori a un anno); complessità della struttura sequenziale (ad esempio, i procedimenti ai quali partecipano almeno tre amministrazioni). A questo scopo sono state utilizzate le informazioni inserite nella banca dati del CED relative ai regolamenti di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 241 (rispettivamente, termine e responsabile del procedimento). Sono stati, inoltre, individuati alcuni procedimenti che avessero un particolare valore esemplificativo, nel senso di porre in evidenza problemi e incongruenze strutturali tipiche e comuni a una serie più ampia di procedimenti (ad esempio, quelli di tipo pianificatorio e autorizzatorio). In tutto, sono stati analizzati circa trenta procedimenti.

In una seconda fase il Dipartimento ha proceduto all'individuazione di un'amministrazione «campione», attraverso un'indagine speciale su tutti i procedimenti di sua competenza. La scelta è caduta sul ministero dell'Industria, del commercio e dell'artigianato, per la rilevanza delle funzioni svolte, soprattutto sotto il profilo dell'incidenza sull'efficienza e sullo sviluppo delle attività produttive. L'indagine ha consentito di porre in risalto le connessioni esistenti fra struttura dei procedimenti amministrativi, da un lato, e struttura organizzativa e distribuzione delle funzioni tra le varie unità organizzative, dall'altro.

I lavori svolti in queste due fasi sono stati raccolti in apposite pubblicazioni del Dipartimento che definiscono gli obiettivi, la metodologia e i criteri della semplificazione, rappresentando il punto di riferimento fondamentale per il successivo intervento di semplificazione, attuato con i regolamenti delegificanti, di cui all'art. 2, commi 7,8 e 9 della legge 537/93.

Per quanto riguarda gli obiettivi, questi possono essere diversi. Tuttavia dai lavori svolti emergono tre obiettivi principali che l'attività di semplificazione deve comunque perseguire: la razionalizzazione e l'efficienza dell'azione amministrativa, in modo da garantire l'attitudine delle singole fasi del procedimento amministrativo a realizzare il risultato complessivamente atteso; il miglioramento dei rapporti fra pubbliche amministrazioni e cittadini, nel senso di ridurre al minimo essenziale i tempi di conclusione dei procedimenti e gli adempimenti a carico dei cittadini stessi; infine, la riduzione e riqualificazione della spesa pubblica, attraverso l'eliminazione, ove possibile, delle fasi e degli interventi che si riflettono negativamente sui costi dell'azione amministrativa.

La metodologia utilizzata dal Dipartimento si articola in due momenti principali. Il primo, che ha per oggetto l'analisi del modello normativo del procedimento, a sua volta, comprende una serie di passaggi successivi:

- a) raccolta e sistemazione della disciplina normativa, di fonte sia legislativa sia regolamentare, che regola il procedimento;
- b) ricostruzione dell'iter procedimentale descritto dalle norme, attraverso la scomposizione e la definizione di ogni singolo passaggio;

c) esame critico del modello normativo così ricostruito, in funzione degli obiettivi sopraindicati, e individuazione di alcune possibili proposte di semplificazione, elaborate sulla base dello studio del modello normativo.

Il secondo passaggio, invece, è caratterizzato dal confronto tra il modello normativo e il modello reale del procedimento, cioè quello che può essere ricostruito sulla base dei comportamenti applicativi dell'amministrazione, evidenziando alcuni punti focali, quali: il ruolo degli attori pubblici coinvolti nel procedimento e le relative responsabilità; le modalità di interazione tra gli stessi; il margine di discrezionalità nel comportamento di ciascun attore; l'evoluzione nella prassi dei procedimenti; la ricostruzione dei processi di «progettazione» e di «manutenzione» dei procedimenti; lo stato delle informazioni e così via.

Questo secondo passaggio si svolge «sul campo», cioè attraverso la convocazione di riunioni con i funzionari delle varie amministrazioni competenti. Ciò allo scopo sia di controllare la corrispondenza del modello reale al modello normativo in precedenza ricostruito, sia di verificare l'applicabilità e l'effettiva utilità delle proposte di semplificazione già individuate o ancora da individuare con il contributo della stessa amministrazione. Con riferimento, in particolare, all'indagine speciale sul ministero dell'Industria, il rapporto che si è stabilito tra gli esperti del Dipartimento e i dirigenti e funzionari del ministero può nel complesso considerarsi positivo, anche se ovviamente non sono mancate obiezioni o formulazione di proposte alternative di snellimento da parte dell'amministrazione.

Per quanto concerne, infine, i criteri della semplificazione, questi sono suddivisi in due categorie principali. Vi sono, innanzittutto, criteri che non riguardano la modificazione della disciplina normativa che regola il procedimento, ma le modalità di applicazione della disciplina stessa da parte dell'amministrazione. Tali criteri sono, per la maggior parte, già definiti dalla legge 241: conferenza di servizi e accordi tra amministrazioni; inizio di attività su denuncia, silenzio-assenso e così via. In questo caso l'attività svolta dal Dipartimento è stata finalizzata soprattutto a sollecitare le amministrazioni pubbliche a ricorrere in modo generalizzato a tali criteri già legislativamente codificati.

Vi sono poi criteri di semplificazione che, pur non trovando una base normativa predefinita, devono orientare le amministrazioni verso la ridefinizione dei «modelli» procedimentali. In questa seconda ipotesi, evidentemente, lo sforzo di elaborazione compiuto in modo congiunto dal Dipartimento e dalle amministrazioni interessate è risultato molto maggiore. In particolare, i criteri sono stati enucleati attraverso l'individuazione delle principali cause della lunghezza e della complessità dei pro-

cedimenti. Così, in molti casi si è potuto notare che una rilevante causa di ritardo è rappresentata dall'ordine rigidamente sequenziale dei procedimenti, che può risultare deleterio sotto il profilo funzionale. Di conseguenza si è cercato di individuare, di volta in volta, alcune soluzioni di semplificazione dirette a far sì che una parte degli adempimenti preparatori e del «lavoro amministrativo» svolto dai diversi uffici in fase istruttoria potesse svolgersi in modo contemporaneo e non sequenziale, pur restando invariato il tipo di condizionamento che le decisioni assunte dai diversi uffici esercitano tra loro.

Ancora, si è constatato come molte delle cause di complessità e di lunghezza dei procedimenti consistono nella previsione di interventi di organismi collegiali di tipo consultivo, ma molto spesso condizionanti nella prassi la decisione finale, composti in funzione di rappresentanza di interessi. Da qui, la verifica «sul campo» della necessità di questi organismi ai fini della completezza della istruttoria e l'eventuale proposta di soppressione o di modificazione della composizione degli organismi stessi.

Inoltre, la stessa «incomunicabilità» e la «parcellizzazione» delle amministrazioni, le quali si evidenziano nella duplicazione di operazioni dello stesso tipo da parte di due o più uffici che intervengono nel procedimento, nella previsione di passaggi inutili, nella trasmissione di atti da un ufficio all'altro della stessa amministrazione e così via, possono rappresentare cause rilevanti di complessità dei procedimenti. In questo caso sono state individuate alcune soluzioni dirette a eliminare tutte le «intersezioni» superflue o inutili.

Infine è emersa, a volte, la necessità di elaborare proposte di semplificazione più radicali, come la previsione di ipotesi di riduzione e accorpamento di alcuni procedimenti amministrativi.

2.2. La previsione dell'art. 2 della legge 537/93

Con l'art. 2, commi da 7 a 15, della legge 537/93 si perviene a un'importante concretizzazione delle linee di intervento programmatico in materia di semplificazione portate avanti nei mesi precedenti dal Dipartimento. Le relative disposizioni possono distiguersi in due tipologie. Nella prima rientrano le disposizioni che producono un'efficacia immediata, modificando alcune previsioni contenute nella legge 241/90. Il riferimento è, in particolare, al nuovo regime di liberalizzazione delle attività private (commi 10 e 11) e alla disciplina della conferenza di servizi (commi 12 e 13). Tuttavia, la portata innovativa di quest'ultima disposizione risulta molto ridotta nella formulazione definitiva rispetto a quella originaria proposta dal governo, che trasformava l'attuale facoltà di indire la

conferenza di servizi in un obbligo, nell'ottica — come affermato nella relazione di accompagnamento al disegno di legge — del «potenziamento del ricorso alla conferenza di servizi come strumento di coordinamento fra le amministrazioni pubbliche».

Alla seconda categoria appartengono, invece, le disposizioni (commi 7, 8, e 9) che delegano il governo ad adottare regolamenti di semplificazione di una serie di procedimenti amministrativi (circa cento), indicati espressamente nell'elenco n. 4 allegato alla legge, prevedendo a tale scopo la delegificazione delle relative discipline di fonte legislativa secondo le modalità stabilite dall'art. 17, comma 2, della legge 400/88.

Le disposizioni in esame contengono tutti gli elementi richiesti dall'art. 17 citato per l'esercizio della potestà regolamentare, ovvero l'espressione della volontà di abrogare le norme preesistenti di disciplina
dei procedimenti amministrativi di cui all'elenco allegato, l'autorizzazione all'esercizio della potestà regolamentare e l'apposizione della condizione sospensiva dell'effetto abrogante, collegato all'entrata in vigore dei
regolamenti autorizzati. La procedura per l'emanazione dei suddetti regolamenti viene, peraltro, «aggravata», rispetto allo schema delineato dall'art. 17, con la previsione dell'obbligo per il governo di trasmettere gli
schemi di regolamento alla Camera e al Senato, ai fini dell'espressione del
parere da parte delle relative commissioni parlamentari competenti per
materia.

Per quanto riguarda ancora la procedura, come sottolineato dal Consiglio di stato con una clausola di carattere generale inserita nei diversi pareri sugli schemi di regolamento, l'esigenza che un regolamento adottato ai sensi dell'art. 17 della legge 400/88 sia emanato con l'assunzione delle responsabilità politiche e istituzionali del governo nel suo complesso, e dunque con la forma del decreto del presidente della repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri, attiene alla fase finale del procedimento di adozione, mentre dal sistema della legge 400 non è rinvenibile alcuna indicazione circa la fase dell'iniziativa e dell'istruttoria.

Peraltro, poiché dal sistema normativo vigente non si evince — a livello costituzionale — un potere sostitutivo, ai fini della proposta al presidente della repubblica, del presidente del Consiglio rispetto al ministro competente per materia, il Consiglio di stato deduce che, per i regolamenti in questione, l'iniziativa del Dipartimento per la funzione pubblica, in quanto a ciò delegato dal presidente del Consiglio (ai sensi del DPCM 13 maggio 1993), non possa considerarsi esclusiva, ma debba essere coordinata e integrata con l'iniziativa del ministro competente, al quale d'altra parte spetterà comunque di svolgere un ruolo ineliminabi-

le nella fase di predisposizione del provvedimento normativo incidente sulle proprie attribuzioni.

Quanto agli obiettivi, alla metodologia e ai criteri della semplificazione, il Dipartimento ha operato secondo l'impostazione già delineata e definita in precedenza, così da consolidare anche sul piano normativo, e quindi più generale, una prassi utilizzata in fase sperimentale. In particolare, la selezione dei procedimenti da allegare alla legge 537 ai fini della loro semplificazione, è avvenuta essenzialmente sulla base di alcuni criteri già indicati: lunghezza dei tempi di svolgimento, complessità della struttura sequenziale, valore esemplificativo particolarmente accentuato. L'oggetto dell'attività di semplificazione delegata al governo ha così riguardato, tra gli altri, i procedimenti di amministrazione del patrimonio e di contabilità dello stato e degli enti pubblici; di concessione di ausili finanziari; di gestione e di utilizzo di beni pubblici; di autorizzazione all'esercizio di importanti attività economiche (tra le quali quelle commerciali, assicurative, di gestione fiduciaria del patrimonio mobiliare); di controllo sulla qualità e la sicurezza di beni; di aggiudicazione di forniture di beni e servizi; di espropriazione per pubblica utilità; nonché i procedimenti relativi allo status e alle persone giuridiche private.

Gli obiettivi perseguiti dal governo nell'attività di delegificazione sono stati (come si evince dall'analisi riportata nel paragrafo successivo) principalmente tre: razionalizzazione ed efficienza dell'azione amministrativa; miglioramento dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini; riduzione e riqualificazione della spesa pubblica.

La metodologia adoperata si è articolata in tre fasi principali: una prima fase di analisi del modello normativo del procedimento e di individuazione, sul piano teorico, di alcune possibili proposte di semplificazione; una seconda di confronto tra il modello normativo e il modello reale del procedimento, attraverso l'invio a tutte le amministrazioni interessate di bozze di regolamenti di disciplina dei procedimenti; una terza fase di predisposizione, a seguito delle osservazioni delle amministrazioni, di schemi di regolamenti e invio alle commissioni parlamentari competenti e al Consiglio di stato per il relativo parere, prima della discussione ed eventuale approvazione da parte del Consiglio dei ministri.

Per quanto riguarda i rapporti intercorsi tra i diversi soggetti coinvolti nel processo di elaborazione e di approvazione dei regolamenti si può sottolineare che da parte delle P.A. è emerso un atteggiamento variegato, anche all'interno della stessa amministrazione, a volte molto aperto e fattivo nei confronti dei nuovi «modelli» procedimentali proposti, altre volte, invece, chiuso e ostile a qualunque intervento di innovazione. Peraltro quest'ultimo atteggiamento, in alcuni casi, ha rappresentato una reazio-

ne a proposte di semplificazione considerate dall'amministrazione, anche per le ristrettezza dei tempi previsti, almeno in parte «calate dall'alto».

Quanto, infine, ai criteri di semplificazione utilizzati nei diversi regolamenti, questi sono espressamente indicati nella legge stessa (comma 9, art. 2). Occorre qui operare una distinzione a seconda che l'intervento di semplificazione abbia a oggetto il singolo procedimento o l'insieme di sequenze procedimentali necessarie per l'esercizio di un'attività privata. In ordine al singolo procedimento assumono rilevanza diversi criteri quali la riduzione delle fasi procedimentali, del numero delle amministrazioni intervenienti, degli atti di concerto e di intesa; la riduzione dei termini di conclusione del procedimento; la regolamentazione uniforme di procedimenti amministrativi dello stesso tipo svolti da diverse amministrazioni o da diversi uffici della medesima amministrazione e l'uniformazione dei relativi tempi di conclusione; l'individuazione delle responsabilità e delle procedure di verifica e di controllo.

L'insieme di sequenze procedimentali di disciplina di una determinata attività è preso in considerazione dalle disposizioni sotto due diversi profili: da un lato, la potestà regolamentare del governo viene estesa, oltre ai procedimenti elencati nell'allegato, anche a quelli a essi connessi, fornendo le disposizioni stesse una chiara definizione normativa di «connessione»; dall'altro, tra i criteri di semplificazione è espressamente previsto quello di riduzione e accorpamento dei procedimenti amministrativi che si riferiscono alla medesima attività.

In conclusione, la previsione di cui all'art. 2 della legge 537/93 ha comportato un'ampia attività di delegificazione della disciplina di un numero consistente di procedimenti amministrativi, rappresentando un primo passo importante, che dovrebbe consentire, almeno in prospettiva, di pervenire, attraverso l'individuazione delle disfunzioni e l'adozione da parte delle amministrazioni, in via generalizzata, di obiettivi, metodologia e criteri della semplificazione, a una ridefinizione dei «modelli» procedimentali di azione delle amministrazioni stesse.

2.3. Analisi dei regolamenti di semplificazione

La semplificazione ha riguardato alcuni tra i procedimenti più complessi, per durata e per livello di «complicazione» delle fasi procedimentali, tra i cinquemila censiti di competenza delle amministrazioni centrali. I regolamenti di semplificazione disciplinano cento procedimenti o gruppi di procedimenti di cui all'elenco n. 4, allegato all'art. 2 della legge 537/93. Le leggi settoriali che regolano questi procedimenti risalgono,

per il 30 per cento circa, a epoche precedenti al 1950 e alcune sono state emanate nel secolo scorso.

Sono settanta i regolamenti complessivamente approvati, in sede preliminare, dal Consiglio dei ministri; di questi, sempre durante il governo Ciampi, quarantotto sono stati approvati in via definitiva, dopo aver cioè acquisito i pareri delle competenti commissioni parlamentari e del Consiglio di stato. Su settanta regolamenti, circa diciassette hanno acquisito il parere di almeno una delle competenti commissioni parlamentari e ventidue di entrambe; negli altri casi (i più numerosi) il termine per l'emissione del parere è scaduto.

Al 30 ottobre 1994 quarantasei regolamenti sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale ed entreranno in vigore, a norma dell'articolo 2 della legge 537/93, centottanta giorni dopo la loro pubblicazione.

La maggior parte dei regolamenti approvati risulta di competenza del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (circa venti), seguono gli altri ministeri: Lavoro e previdenza sociale (dieci); Interno (otto); Lavori pubblici, Trasporti e navigazione, Tesoro e Sanità (circa cinque); Poste e telecomunicazioni, Pubblica istruzione, Beni culturali e ambientali, Grazia e giustizia, Affari esteri, Commercio con l'estero, Risorse agricole e forestali, Affari sociali, Ambiente, Politiche comunitarie, Difesa (da uno a tre regolamenti per ciascun ministero).

Circa cinquanta regolamenti sui settanta approvati dal Consiglio dei ministri prevedono espressamente un termine di conclusione dei procedimenti, facendo salva la facoltà dell'amministrazione competente (in particolare del ministro) soltanto di ridurre tale termine Se si comparano i termini per concludere i procedimenti previsti dalla legislazione precedente e quelli introdotti dai regolamenti risulta una riduzione media del 50 per cento, con un risparmio complessivo di oltre cinquemila giorni, pari a circa quattordici anni.

In un numero limitatissimo di regolamenti (ad esempio, in quello recante disciplina del procedimento di autorizzazione alla riduzione del riposo settimanale, DPR 18 aprile 1994, n. 339) è previsto, inoltre, che, decorso inutilmente il termine, l'interessato può produrre istanza al dirigente generale dell'unità responsabile del procedimento, il quale provvede direttamente nel termine di quindici giorni; se il provvedimento è di competenza del dirigente generale, l'istanza è rivolta al ministro, il quale entro lo stesso termine, valuta se ricorrano le condizioni per l'esercizio dei poteri di avocazione.

Nel caso del regolamento relativo ai procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana (DPR 18 aprile 1994, n. 362), la semplificazione proposta dal Dipartimento per la funzione pubblica riduceva il termine di

conclusione dei procedimenti di circa un terzo, passando da millenovantacinque giorni, previsti nel regolamento di attuazione degli artt. 2 e 4 della legge 241/90, a duecentottanta giorni. Una volta discusse queste semplificazioni con le amministrazioni responsabili, nella versione definitiva del regolamento si prevede un termine di settecentotrenta giorni, pari a due terzi del termine indicato dalla precedente legislazione. In alcuni casi, poi, la riduzione ottenuta è di gran lunga maggiore: nel regolamento relativo al riconoscimento di denominazione d'origine dei vini, ad esempio, il termine è stato ridotto addirittura del 95 per cento (da tre anni a sessanta giorni).

Questo risultato è stato ottenuto operando secondo i criteri di semplificazione stabiliti dalla legge 537 e utilizzando, in particolare, i seguenti strumenti:

- a) soppressione di organi collegiali o riduzione del numero dei componenti; b) eliminazione di pareri, concerti e intese; c) eliminazione di interventi di altre pubbliche amministrazioni; d) previsione di conferenze di servizi; e) agevolazioni per la presentazione di istanze (ad esempio, l'autocertificazione): f) liberalizzazione delle attività private e, in particolare, l'istituto del silenzio-assenso.
- a) Sedici regolamenti su settanta prevedono la soppressione di almeno un organismo collegiale: le commissioni e i comitati soppressi sono ventiquattro ma, se si considera che alcune commissioni operano in ogni provincia o regione (come, ad esempio, le commissioni per i lavori di facchinaggio), gli organismi soppressi sono ben duecentosedici.

La soppressione di organismi collegiali si è resa ancor più necessaria laddove, a esigenze di valutazioni tecnico-specialistiche in particolari materie, si rispondeva con l'istituzione di comitati o commissioni con rappresentanze di interessi interni ed esterni all'amministrazione, miste a rappresentanze di esperti di settore. Ad esempio, nel regolamento per la disciplina del procedimento di concessione di contributi per il piano straordinario per l'occupazione giovanile (DPR 18 aprile 1994, n. 337), viene soppresso il comitato tecnico di valutazione di cui all'articolo 1 della legge 113/86, composto da: il presidente per l'Istituto per la formazione professionale dei lavoratori o un funzionario da questi designato; due dirigenti del ministero del Lavoro; un dirigente del ministero del Tesoro; sei esperti della materia designati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale; il comitato era, inoltre, integrato, di volta in volta, dai rappresentanti delle regioni nelle quali i progetti vengono realizzati. Dall'analisi della composizione si evidenzia la natura non propriamente tecnica e

neutrale dell'organismo. Il regolamento, sopprimendo il comitato, fa comunque salva la facoltà del ministero di interpellare, qualora lo ritenga opportuno, esperti o rappresentanti di amministrazioni o di organizzazioni sindacali.

In un altro caso, nel regolamento per la semplificazione dei procedimenti in materia di cooperazione italiana ai paesi in via di sviluppo (non ancora pubblicato in G.U.), si provvede alla soppressione di ben tre organismi collegiali, cioè il comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo, la commissione per le organizzazioni non governative e il comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo. Le funzioni di amministrazione attiva in precedenza attribuite a quest'ultimo organismo vengono trasferite al direttore generale per la cooperazione allo sviluppo, accentrando quindi in un organo monocratico la responsabilità delle decisioni da adottare in materia di cooperazione, in sintonia, tra l'altro, con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni.

Alcuni regolamenti prevedono, poi, la modifica della composizione di organi collegiali, riducendo il numero dei componenti. Ad esempio, nel regolamento per la disciplina dei procedimenti di conferimento dei permessi di prospezione o ricerca e di concessione di coltivazione di idrocarburi (DPR 18 aprile 1994, n. 484), il numero dei membri del comitato tecnico per gli idrocarburi e la geotermia passava da diciannove membri fissi a nove membri fissi, eventualmente integrati da altri tre nelle materie di rispettiva competenza. Tuttavia, questa misura di semplificazione, concordata con l'amministrazione interessata, non è stata ammessa al visto della Corte dei conti.

b) Circa tredici regolamenti su settanta prescrivono la soppressione di pareri, concerti e intese. I meccanismi dei concerti e delle intese, così come l'acquisizione di pareri sono, infatti, i fattori che maggiormente complicano i procedimenti amministrativi, sia in termini di allungamento dei tempi sia in termini di perdita del controllo da parte dell'amministrazione formalmente responsabile dello svolgimento complessivo della procedura. Ad esempio, nel regolamento per la disciplina dei procedimenti di rilascio di permesso di ricerca e concessione di coltivazione delle risorse geotermiche (DPR 18 aprile 1994, n. 485), come anche nel regolamento sopraindicato in materia di idrocarburi, si prevede la soppressione dei pareri e dei concerti stabiliti dalla vigente normativa e la loro acquisizione direttamente in sede di comitato tecnico, proprio allo scopo di evitare inutili sovrapposizioni.

Ancora, nel regolamento per la semplificazione del procedimento per il rilascio del certificato di importazione o di esportazione di prodotti agro-alimentari (DPR 20 aprile 1994, n. 366) viene eliminato il concerto

del ministro delle Finanze con il ministro del Commercio estero, attribuendo a quest'ultimo le funzioni inerenti all'adozione del provvedimento: tale concerto si riferiva, infatti, a un'impostazione della materia ormai superata, precedente alla realizzazione dell'unione doganale.

Nei regolamenti di semplificazione, alla concertazione si sono sostituiti strumenti alternativi offerti dalla stessa legge 241/90; in altri casi è disposto un termine per il rilascio del parere, decorso il quale il parere si intende favorevole, oppure un parere obbligatorio è sostituito con uno facoltativo.

Nel regolamento recante la semplificazione delle procedure di concessione per l'installazione di impianti di lavorazione o di deposito di oli minerali (DPR 18 aprile 1994, n. 420) sono stati, in primo luogo, fissati tempi certi per l'acquisizione di pareri di altre amministrazioni o enti e, in secondo luogo, si è fatto ricorso a conferenze di servizi e accordi di programma, in linea con la legge 241/90.

c) In ventotto regolamenti su settanta è eliminato l'intervento di almeno un'amministrazione nel procedimento, per un totale di circa trenta interventi, con una generale tendenza a un decentramento delle competenze a uffici periferici della stessa amministrazione. Ad esempio, nel regolamento per la disciplina dei procedimenti di conferimento dei permessi di ricerca e di concessioni di coltivazione di giacimenti minerari di interesse nazionale e di interesse locale (DPR 18 aprile 1994, n. 382) si prevede il decentramento dell'intera fase istruttoria al livello periferico dei distretti minerari, mentre viene eliminata la fase di istruttoria tecnica svolta a livello centrale, limitandosi, di conseguenza, il ministero dell'Industria a svolgere una funzione di controllo della regolarità e della completezza degli adempimenti istruttori. Questa scelta è stata effettuata perché, su indicazione dell'amministrazione interessata, si è verificato che l'istruttoria preliminare svolta dai distretti minerari assumeva carattere di completezza, da cui l'inutilità di procedere a un'ulteriore istruttoria a livello centrale.

Per quanto riguarda gli altri strumenti di semplificazione utilizzati, si rileva quanto segue:

- d) in undici regolamenti su settanta è introdotto l'istituto della conferenza di servizi (ad esempio, nel regolamento per la disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale, DPR 18 aprile 1994, n. 383);
- e) quindici regolamenti prevedono forme di agevolazione per la presentazione dell'istanza, come l'istituto dell'autocertificazione (ad esempio, nel regolamento recante disciplina dei procedimenti di autorizzazione all'abitabilità, di collaudo statico e di iscrizione al catasto, DPR 22 aprile 1994, n. 425);

f) quattordici regolamenti utilizzano l'istituto del silenzio-assenso, come nel caso del regolamento relativo ai procedimenti di autorizzazione all'apertura, ampliamento e trasferimento degli esercizi di vendita e di iscrizione nel registro degli esercenti il commercio (REC) e del procedimento connesso di adozione del piano di sviluppo e di adeguamento della rete di vendita (DPR 18 aprile 1994, n. 384); infine sette regolamenti prevedono l'inizio di un'attività privata su denuncia all'amministrazione (ad esempio, nel regolamento per la disciplina del riconoscimento delle imprese ai fini della installazione, ampliamento e trasformazione degli impianti nel rispetto delle norme di sicurezza (DPR 18 aprile 1994, n. 392). A titolo di esempio si segnalano, per l'importanza delle materie cui si riferiscono e per le innovazioni che introducono, il regolamento relativo all'accelerazione delle procedure di spesa (DPR 20 aprile 1994, n. 367) e quello concernente l'aggiudicazione delle forniture pubbliche (DPR 18 aprile 1994, n. 573).

Per ciò che riguarda il primo dei regolamenti citati, si introducono quattro novità. In primo luogo, si estendono alle procedure finanziarie i principi di trasparenza, speditezza e concentrazione delle responsabilità (sul piano organizzativo) stabiliti dalla legge 241/90. In secondo luogo, si dispone l'informatizzazione delle fasi di spesa e l'introduzione del «mandato informatico». In terzo luogo, si regola il tempo dei pagamenti. Infine, si modifica e si sottopone a termine il procedimento per il controllo preventivo di ragioneria e si semplificano gli adempimenti che conseguono all'esercizio dei riscontri contabili sui titoli di spesa.

Le nuove regole in tema di aggiudicazione di forniture riguardano, innanzittutto, l'estensione ai procedimenti contrattuali dei principi di economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza stabiliti dalla legge 241/90. Inoltre viene rivista profondamente la funzione programmatoria ora affidata al Provveditorato generale dello stato. Ancora, si estendono ai procedimenti regolati dalla normativa nazionale gli obblighi di preinformazione e postinformazione già stabiliti dalla normativa comunitaria. Infine, si prevedono l'uniformazione dei bandi di gara, le regole sul ricorso a determinati criteri di scelta del contraente, l'eliminazione di pareri o l'apposizione di termini per il loro rilascio e la riduzione degli adempimenti documentali.

In pochi regolamenti di semplificazione (circa dieci su settanta) sono inserite disposizioni relative a procedure di verifica e controllo delle misure adottate, al fine di una migliore realizzazione dei principi generali di economicità, efficacia e pubblicità disposti dalla legge 241/90. In particolare, si affida al ministro competente la verifica periodica della funzio-

nalità, trasparenza e speditezza dei procedimenti disciplinati dal regolamento, promuovendo l'acquisizione di valutazioni da parte dei destinatari del provvedimento e prevedendo la presentazione annua al Dipartimento per la funzione pubblica dei risultati conseguiti in seguito a tali verifiche.

In un numero ancor più limitato di regolamenti (circa cinque) si affidano al Servizio di controllo interno dell'amministrazione, istituito a norma dell'articolo 20 del DLgs 29/93 e successive modificazioni, compiti di rilevazione del numero dei procedimenti non conclusi nel termine indicato ai sensi dell'articolo 2 della legge 241/90, prescrivendo che l'inosservanza del termine dovrà essere valutata per l'applicazione delle sanzioni a carico dei dirigenti responsabili e dei dipendenti.

3. La semplificazione dei controlli

3.1. Dalla riduzione del controllo preventivo di legittimità alla riforma del sistema dei controlli

Le analisi dei procedimenti amministrativi condotte negli ultimi anni hanno evidenziato come una fase notevole di complicazione e di allungamento dei tempi procedimentali sia costituita dai controlli. Le farraginose procedure dei controlli preventivi di legittimità esercitati dalla Corte dei conti, con i necessari passaggi «in andata» e «in ritorno» attraverso le ragionerie centrali (il cui intervento ha costituito in sostanza una sorta di duplicato di quello della Corte), il ripetersi di questi percorsi a ogni rilievo, osservazione, richiesta di chiarimenti da parte della Corte (ad esempio, in occasione di ogni mandato di pagamento inerente a una stessa fornitura o alla concessione dello stesso contributo) costituiscono fasi procedimentali di incerta prevedibilità temporale; tant'è che nei regolamenti di attuazione dell'articolo 2 della legge 241 le amministrazioni hanno determinato i tempi prescindendo dalla fase del controllo che rimane esclusa dal computo, generando così ulteriori incertezze.

Il controllo preventivo di legittimità si è tradotto, in sostanza, in una conduzione a due (amministrazione e organo di controllo) dell'attività, in cui l'organo di controllo si è limitato ad accertare la conformità-difformità rispetto a norme giuridiche, attraverso la verifica dei singoli atti, dei quali poteva arrestare immediatamente l'efficacia. È totalmente mancata, invece, un'attività di controllo che facesse emergere i difetti dell'organizzazione e le debolezze del sistema. D'altra parte, la vicenda di «tangentopoli» ha dimostrato in modo evidente come i controlli formali esi-

stenti non abbiano impedito fenomeni di patologia giuridica sia sul piano amministrativo sia su quello penale.

Inoltre il controllo preventivo di legittimità ha rappresentato sin dall'inizio una regola enunciata in via generale, all'interno della quale sono esistite numerose deroghe. Si pensi alle spese dei funzionari delegati, controllate a campione e a consuntivo; alla spesa degli enti pubblici, all'ordinamento regionale che al momento della sua costituzione si sottrae al controllo della Corte dei conti, alle numerose norme che spostano nel tempo lo svolgimento dei controlli (aziende autonome, gestioni fuori bilancio e così via), alla legislazione, in deroga, in materia di opere pubbliche.

Questa evoluzione in senso derogatorio, d'altra parte, non è stata accompagnata dall'individuazione di altre forme di controllo, per cui l'amministrazione si è privata, soprattutto negli ultimi anni, della propria prerogativa di controllo. La quota di spesa sottoposta a controllo, prima dell'entrata in vigore della legge 20/94, è stata valutata intorno al 30 per cento di quella globale.

I controlli, incentrati sui singoli atti, attraverso procedure che prevedono rinvii, richieste di correzioni, ulteriori accertamenti e che non prendono mai in considerazione gli effetti degli atti stessi, si sono tradotti in una sostanziale «deresponsabilizzazione» dell'amministrazione, la cui unica preoccupazione è stata quella di porre in essere atti formalmente conformi alle norme.

Alla frammentarietà dei controlli si è affiancata la frammentazione dell'attività dell'amministrazione tra diversi uffici, con la conseguente difficoltà di individuare le responsabilità. Da questo sistema, inoltre, è derivato che l'organo di controllo, vale a dire principalmente la Corte dei conti, ha acquistato sempre più il potere di paralizzare l'efficacia dei singoli atti, con ciò arrivando a una vera e propria forma di «cogestione» dell'attività con l'amministrazione.

A fronte di questa situazione è emersa chiaramente la consapevolezza che i controlli preventivi di legittimità, così come si sono strutturati nel tempo, non sono in grado di assicurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa. Da qui la duplice esigenza di procedere, da un lato, a una sostanziale riduzione e revisione di questi controlli in senso più semplice e incisivo e, dall'altro, a una graduale affermazione di altre forme di controllo di tipo non preventivo, bensì successivo, sull'attività e la gestione delle P.A.

Infatti, lo spostamento nel tempo del momento in cui si effettuano i controlli, rispetto all'efficacia dell'atto, comporta uno spostamento dell'attenzione del controllo su un oggetto più ampio del singolo atto, vale a dire l'intera attività, che può essere valutata non solo in termini di confor-

mità-difformità alla legge ma anche, e soprattutto, sotto il profilo della idoneità dell'attività stessa a raggiungere determinati obiettivi prefissati.

La riforma dei controlli ha subito all'inizio del 1993 una forte accelerazione a seguito dell'emanazione di norme sia settoriali sia generali. Rientrano nella prima categoria principalmente le norme di attuazione delle deleghe contenute nella legge 421/92: i decreti legislativi in materia di pubblico impiego (DLgs 29/93) e di controllo sugli atti delle amministrazioni regionali (DLgs 40/93). Queste, come si già detto in premessa, sono dirette a restringere l'area dei controlli preventivi di legittimità e, correlativamente, a estendere quella dei controlli «consuntivi» sui risultati dell'azione amministrativa.

Assume, invece, valenza di atto normativo applicabile alla generalità delle pubbliche amministrazioni il decreto legge 15 maggio 1993, n. 143, in materia di legittimità dell'azione amministrativa. In realtà il provvedimento, a sua volta, si innestava su un precedente decreto legge 54 dell'8 marzo 1993 (non convertito nei termini) emanato dal governo Amato, che introduceva una regionalizzazione delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, potenziando fortemente i poteri istruttori della Procura generale in materia di responsabilità per danno erariale. Il decreto legge 143 del 15 maggio 1993, emanato dal successivo governo Ciampi, innesta su tale impianto una riforma complessiva dei controlli amministrativi.

Il decreto legge 143 viene reiterato, con progressivi aggiustamenti, con il decreto legge 232 del 17 luglio 1993, con il successivo n. 359 del 14 settembre 1993 e, infine, con il decreto legge 453 del 5 novembre 1993.

Dal troncone principale del decreto legge 453/93 sono scaturiti due differenti provvedimenti normativi. Infatti il decreto, varato dal Consiglio dei ministri contemporaneamente a un disegno di legge di identico contenuto, è stato convertito in legge per la parte relativa alle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti (legge 14 gennaio 1994, n. 19); mentre il disegno di legge è stato approvato con la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il cui articolo 3, relativo alla riforma dei controlli, deriva da una proposta parlamentare rielaborativa del testo governativo.

În attesa della conversione in legge del decreto 453, la parte di queste disposizioni relativa ai controlli interni delle amministrazioni era stata stralciata e aveva trovato collocazione più consona nel decreto legislativo 470 del 10 novembre 1993 (articolo 6) di correzione del decreto legislativo 29/93, all'articolo 20. La riforma dei controlli amministrativi è quindi contenuta, all'inizio del percorso, in due articoli dello stesso provvedimento normativo (il decreto legge 143 del 15 maggio 1993): l'artico-

lo 7 concernente i controlli della Corte dei conti e l'articolo 8 sui servizi di controllo interno. In fase finale, i due aspetti risultano, invece, disciplinati in ambiti normativi differenziati.

3.2. La riforma dei controlli della Corte dei conti

Le proposte di riforma contenute nel decreto legge 143 rappresentavano il risultato di linee di intervento individuate già da tempo in sede scientifica e comportavano, in sintesi, un ridimensionamento dei controlli preventivi di legittimità sugli atti e, correlativamente, un potenziamento dell'area dei controlli successivi sulla gestione.

La prima proposta, che suscitò reazioni vivaci da parte della Corte dei conti, risultava in linea con norme anteriori, anche se settoriali. Analoghe misure di riduzione del controllo preventivo di legittimità erano state introdotte infatti, per quanto riguarda gli atti degli enti locali e delle regioni, rispettivamente con la legge 142/90 e con il decreto legislativo 40/93, mentre con la privatizzazione del pubblico impiego, contenuta nella legge delega 421/92 e nel decreto legislativo 29/93, era stata già sottratta al controllo preventivo della Corte la categoria di atti più numerosa.

Ad attenuare, sotto tale aspetto, l'innovatività del decreto legge 143 contribuisce il fatto che il provvedimento assoggettava per la prima volta al controllo preventivo di legittimità nuove tipologie di atti (atti di indirizzo e di programmazione, delibere dei comitati interministeriali e altri) e prevedeva la possibilità di assoggettamento temporaneo a tale controllo di atti «a rischio» individuabili su segnalazione della Corte.

Le reazioni della Corte si incentravano, tra l'altro, sui controlli preventivi degli atti di approvazione dei contratti pubblici, soppressi dal decreto legge 143 e subito reintrodotti dal successivo decreto legge 232 del 17 luglio 1993, anche se per importi contrattuali più elevati di quelli anteriormente considerati.

La portata fortemente innovativa del decreto 143 consisteva, invece, soprattutto, nell'istituzione generalizzata dei servizi di controllo interno (già prefigurati dalla legge 142 sulle autonomie degli enti locali e dallo stesso decreto legislativo 29/93) e nel nuovo ruolo della Corte dei conti, individuato come organo collocato al centro di una complessa «rete» di controlli gestionali, aggiuntiva rispetto al sistema delle verifiche procedimentali, estesa a tutte le pubbliche amministrazioni e finalizzata a garantire il buon andamento dell'azione amministrativa.

La rete era composta dai servizi di controllo interno con una sorta di «supervisione» o controllo di secondo grado da parte della Corte dei conti; a questa era, inoltre, affidato un generale potere di controllo successi-

vo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, con l'attribuzione di autonome e sufficienti potestà istruttorie, finalizzato a misurare, attraverso valutazioni comparative, la rispondenza tra obiettivi e risultati e l'idoneità dell'azione amministrativa a conseguire questi ultimi. Tale controllo era, poi, destinato a sfociare in attività di referto nei confronti del parlamento e dei consigli regionali.

Tra i due paralleli sistemi di controllo, la rete dei controlli gestionali e dei controlli di legittimità sugli atti, vi erano tre possibili punti di contatto: il coincidere, in alcune amministrazioni, dell'organo preposto ai due tipi di controllo; la possibilità che le valutazioni del controllo sulla gestione si avvalessero anche dell'esito dei controlli di legittimità, seppure svolti da altri organi, quali le commissioni e i comitati regionali di controllo; la possibilità che in sede di verifica gestionale emergesse una situazione di illegittimità procedimentale (presupponendo, in tal caso, che la Corte dei conti potesse richiedere il riesame dell'atto, ma soltanto alle amministrazioni nei cui confronti esercitasse anche il controllo di legittimità).

Sotto questo profilo, confrontando il testo dell'originario articolo 7 del DL 143/93 con il testo della legge 20/94, si riscontra, quale differenza fondamentale, la diversa concezione dei rapporti tra controlli di legittimità degli atti e verifiche di buon andamento dell'azione amministrativa.

Infatti, ciò che nel disegno iniziale emergeva come mera evenienza, ossia la rilevazione incidentale della illegittimità di un atto nel corso delle verifiche finalizzate a esclusive valutazioni di congruità gestionale, può, nella nuova formulazione dell'articolo 3 della legge 20/94, essere interpretato come normale esito di tali verifiche e quindi come uno degli obiettivi delle verifiche stesse.

La commistione tra i due tipi di controllo risulta, oltre che dall'espressa previsione prima citata, dalla complessiva redazione del testo della legge 20/94. Che a tale stesura abbiano contribuito i suggerimenti della magistratura contabile si rileva facilmente dagli atti parlamentari. In particolare, si apprende da un documento parlamentare che la I commissione permanente del Senato riteneva di non potersi pronunciare sulle proposte del governo sino a quando, sul testo relativo alla riforma dei controlli, non avessero trovato un accordo l'Associazione dei magistrati della Corte e il Consiglio di presidenza della Corte stessa.

Un'altra innovazione rispetto al disegno originario è rappresentata dalla disposizione di cui all'articolo 3, comma 2, della legge 20/94, non contemplata nel decreto 143, che introduce un meccanismo di silenzio-assenso in ordine ai controlli preventivi di legittimità. La norma stabilisce, infatti, che il procedimento di controllo debba concludersi entro trenta

giorni, salva la richiesta di chiarimenti e che, decorso il termine, il controllo si intende concluso con esito positivo. Lo stesso termine di trenta giorni, decorrenti dalla data di ricevimento delle controdeduzioni dell'amministrazione, fa scattare il meccanismo del silenzio assenso anche nel caso di richiesta di chiarimenti. È chiaro che l'introduzione del silenzio-assenso andrà a incidere soprattutto su condotte «anomale» della Corte, quali i ritardi ingiustificati nel riscontro o la reiterazione dei rilievi con le stesse motivazioni.

In conclusione, le principali innovazioni introdotte (a partire dall'impianto originario del decreto 143) dalla legge 20/94, in ordine ai controlli della Corte dei conti, possono così venir sintetizzate.

- a) Limitazione dei controlli preventivi di legittimità a una serie tassativa di atti del governo di particolare rilevanza, non aventi forza di legge, in attuazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione (con l'anomalia rappresentata dalla permanenza dei controlli preventivi in materia contrattuale). Tali controlli sono, inoltre, sottoposti al meccanismo del silenzio-assenso, in quanto i relativi atti amministrativi, sui quali si esercitano i controlli stessi, diventano efficaci se la Corte non ne dichiara la non conformità a legge entro trenta giorni dal ricevimento.
- b) Attribuzione alla Corte di un ampio potere di controllo successivo, non solo a consuntivo, ma anche in corso di esercizio, che si esercita sull'intera gestione del bilancio e del patrimonio di tutte le amministrazioni pubbliche (a differenza del controllo preventivo) nonché sulla gestione fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, sempre in attuazione del dettato costituzionale. Il controllo successivo si configura in modo differente rispetto a quello preventivo quanto all'oggetto (controllo sull'attività complessiva delle P.A. e non sul singolo atto), alle finalità (verifica non della mera conformità-difformità alle norme giuridiche, ma della rispondenza-mancata rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge) e al metodo (la verifica sui risultati avviene attraverso la valutazione comparativa dei costi, tempi e modi di svolgimento dell'attività delle diverse amministrazioni). Il potere di controllo successivo e globale sui risultati gestionali di tutte le P.A. viene così a configurarsi secondo il modello, sin qui applicato con limitato successo, del controllo esercitato dalla Corte stessa sugli enti sovvenzionati. Soltanto nei confronti delle amministrazioni regionali, data le loro autonomia costituzionalmente garantita, il controllo della gestione concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programmazione.

c) Attribuzione alla Corte dei conti di compiti di vigilanza sul funzionamento dei controlli interni di ciascuna amministrazione, come organo di controllo di secondo grado (si veda il paragrafo 4.1).

Oltre alla legge 20 assume rilevanza la legge 19/94, che (sempre a partire dall'impianto originario del decreto 143) ha previsto nuove norme sulla regionalizzazione delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, individuando una nuova articolazione, con definizione di una rete periferica di sezioni regionali in materia di giurisdizione di responsabilità e pensionistica e conseguente soppressione di alcune sezioni ordinarie e speciali per le pensioni.

4. La ricerca dell'efficienza amministrativa: i servizi di controllo interno

4.1. L'art. 20 del decreto legislativo 29/93: i servizi di controllo interno

Il punto di partenza è rappresentato dalla legge delega 421/92, che prevedeva la necessità di verifiche dei risultati dell'attività amministrativa mediante appositi nuclei di valutazione composti da dirigenti generali ed esperti, ovvero attraverso convenzioni con organismi pubblici o privati particolarmente qualificati nel controllo di gestione.

Il decreto legislativo 29/93 sul pubblico impiego, in attuazione della delega, stabiliva, all'articolo 20, l'istituzione di nuclei di valutazione per la verifica dei risultati dell'attività dei dirigenti.

Parallelamente il decreto legge 143/93, art. 8, istituiva in ciascuna amministrazione servizi di controllo interno con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa.

Le norme sui controlli interni non vennero reintrodotte nei successivi provvedimenti d'urgenza in quanto collocate, come si è già detto, tra le disposizioni delegate, emanate a correzione del decreto legislativo 29/93. Nell'operare questo trapianto si rese necessario qualche aggiustamento per garantire controlli più efficaci. Venne così soppresso il riferimento a un servizio ispettivo del ministero dell'Interno, quale organo di raccordo, a livello provinciale, dei comitati provinciali e metropolitani delle pubbliche amministrazioni, nonché dei servizi di controllo interno delle amministrazioni territoriali e periferiche.

Il decreto legislativo 10 novembre 1993, n. 470, correttivo del decreto legislativo 29, assorbendo in sé le precedenti previsioni normative, sta-

bilisce che vengano istituiti, in alternativa, i servizi di controllo interno o i nuclei di valutazione ferma restando, peraltro, l'identica funzione svolta dalle due diverse tipologie di organismi, cioè quella di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa.

La scelta sul tipo di organismo da istituire è lasciata alle singole amministrazioni, chiamate ad adottare i regolamenti istitutivi entro il febbraio 1994. La diversa denominazione indica alcune potenziali differenze tra nuclei di valutazione e servizi di controllo interno, in ordine soprattutto alla composizione. Ciò, peraltro, non si traduce meccanicamente in un'alternativa tra controllo di gestione esterno e interno. In particolare, con l'originaria versione dell'articolo 20 del decreto legislativo 29, sembrava prevalere l'opzione per organismi di valutazione tendenzialmente indipendenti dalle amministrazioni di riferimento. Il controllo di gestione era affidato, infatti, a organi collegiali a composizione mista (esperti esterni e dirigenti generali), chiamati nuclei di valutazione, la cui nomina era rimessa, nello stato, non ai singoli ministri, ma al presidente del Consiglio. In questo modo, si cercava di assicurare al nucleo una qualche «terzietà» rispetto all'amministrazione soggetta al controllo e ai suoi vertici politici e burocratici. Organismi analoghi avrebbero dovuto essere creati riguardo alle altre amministrazioni pubbliche.

Il decreto legge 143 immediatamente successivo, che ha previsto l'istituzione presso tutte le pubbliche amministrazioni dei servizi di controllo interno con compiti in larga misura corrispondenti a quelli dei nuclei di valutazione, si muoveva in una logica diversa. In questo caso si trattava di uffici interni alle singole amministrazioni, senza alcuna particolare garanzia di indipendenza. Nella previsione della norma, i servizi di controllo interno sembravano in realtà affiancarsi ai nuclei di valutazione più che sostituirsi a essi: una sorta di controllo di gestione interno, speculare a quello più esterno dei nuclei. Una duplicazione del controllo di gestione che non poteva non suscitare perplessità.

Nel testo definitivo dell'articolo 20 del decreto legislativo 29 (quale risultante dal decreto legislativo «correttivo» 470/93) tale differenziazione tra le due soluzioni sembra scomparire. L'unico dato normativo certo attiene alla composizione dei nuclei di valutazione, organi collegiali a composizione mista. Essi comprendono in parte soggetti identificati dalla qualifica di dirigente generale presso l'amministrazione pubblica e in parte «esterni», esperti nell'attività di valutazione e nel controllo di gestione. I servizi di controllo si prospettano, invece, come strutture di ti-

po più tradizionale. Non si tratta di organi collegiali, ma di uffici con un dirigente di vertice ed eventuali altri dirigenti in posizione subordinata.

Per il resto non emergono dal testo normativo altre significative differenze. Sia per i nuclei di valutazione sia per i servizi di controllo si afferma, infatti, che essi operano in posizione di autonomia e rispondono esclusivamente ai vertici di direzione politica e che riferiscono trimestralmente sui risultati della propria attività agli altri organi generali di direzione (articolo 20, commi 3 e 5). Nulla si dice circa la scelta dei componenti che resta quindi presumibilmente affidata, sia per i nuclei di valutazione sia per i servizi di controllo, agli organi di governo delle singole amministrazioni. In entrambi i casi, sembra che possano venir identificati come uffici in posizione di «staff», incardinati nel disegno organizzativo dell'amministrazione, differenziati tra loro quanto alla struttura.

4.2. Lo spostamento dei controlli dagli atti ai risultati

Le necessità, segnalate all'inizio, di semplificazione dei controlli sull'azione amministrativa, sono il risvolto, sul piano procedimentale, della inadeguatezza di un sistema di controlli sempre meno rispondente alle funzioni che le pubbliche amministrazioni sono andate assumendo. Infatti, a fronte della trasformazione e dell'aumento delle funzioni delle P.A., cambia la prospettiva del controllo. Il controllo tradizionale preventivo, di tipo cartolare sul singolo provvedimento si rivela inutile in quanto, per le attività oggi in prevalenza svolte dalle P.A. (ad esempio, di erogazione di servizi pubblici) assume sempre meno rilevanza il riscontro formale ed esteriore della rispondenza dell'atto amministrativo alle norme giuridiche, mentre risulta sempre più indispensabile la verifica e l'analisi dei risultati, cioè dei «prodotti» amministrativi erogati ai cittadini e delle spese sostenute per conseguire tali risultati.

Il decreto legislativo 470/93 e la legge 20/94 danno voce a queste esigenze di mutamento dei meccanismi di controllo, introducendo anzitutto il concetto di controllo dei costi e dei rendimenti, ovvero, secondo la formulazione prevalente nell'area anglosassone, dei costi e dei benefici. Il fine fondamentale dell'azione amministrativa, soprattutto nell'erogazione dei servizi, consiste nel fornire un risultato alla collettività, la cui misura non è più data esclusivamente dalla legge ma anche, e soprattutto, dall'efficacia e dalla rapidità con cui viene servita la collettività e dai costi relativi sostenuti. Occorre dunque analizzare i risultati dell'attività amministrativa, cioè verificare se gli obiettivi posti all'attività amministrativa siano stati rispettati e porre a raffronto i risultati e i costi per raggiungere tali risultati.

La valutazione è, dunque, l'aspetto principale dell'analisi costi-rendimenti: essa comporta un parametro diverso dalla legge, e non implica una misura sanzionatoria o ripristinatoria, bensì un giudizio.

La difficoltà della valutazione dei risultati dell'azione amministrativa risiede nel fatto che non sono utilizzabili i parametri con cui si misurano i risultati dell'azione di un privato. L'attività di un imprenditore trova la sua misura «sul mercato» in quanto tutti i valori materiali sono trasformabili in valori monetari (costo, fatturato, profitto e così via), mentre per l'attività dell'amministrazione è impossibile ridurre tutto a fattore comune. Occorre, di conseguenza, utilizzare un criterio di valutazione diverso, che tenga conto delle caratteristiche del soggetto erogatore. La norma dell'articolo 20 del decreto legislativo 29/93 (come modificato dal decreto legislativo n. 470/93) prevede che le verifiche dei servizi di controllo interno, o nuclei di valutazione, avvengano mediante «valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti».

In un'azienda privata la valutazione comparativa è operata attraverso la redditività poiché, anche se diverso è il prodotto venduto sul mercato, possono compararsi costi, fatturato, profitti. Nella pubblica amministrazione non c'è, come si è detto, tale parametro unitario; vi sono però singole unità produttive che svolgono i medesimi compiti, nei confronti delle quali si possono comparare i costi e i risultati, misurati con criteri uniformi. Da ciò consegue che tutte le amministrazioni pubbliche (statali, regionali e locali) dovrebbero mobilitarsi per una ricerca, anche largamente approssimativa ma concreta, di strumenti, modelli, moduli parametrici, indicatori finalizzati alla qualità dei prodotti amministrativi e alla risposta alle istanze dei cittadini.

Il nuovo sistema, sotto questo profilo, introduce gradualmente un'attività di controllo da parte delle stesse amministrazioni, in virtù della quale chi effettua il controllo già conosce direttamente le problematiche inerenti all'attività ed è mosso dal medesimo interesse pubblico che orienta e informa la cosiddetta amministrazione attiva.

L'idea di fondo che sta dietro la previsione di controlli interni è, dunque, quello di superare la divaricazione tra il controllare e l'amministrare e di dotare le pubbliche amministrazioni di un sistema immunitario interno, di «anticorpi», in modo tale che esse imparino a controllarsi e a correggere da sé le proprie disfunzioni, con la conseguenza che controllare diviene parte dell'amministrare. Si inverte così la concezione tradizionale del controllo come attività esterna, che nella nostra cultura amministrativa si identificava con la Ragioneria generale dello stato e con la Corte dei conti, o con il prefetto.

Indicativo in tal senso è un brano delle dichiarazioni programmatiche del governo Ciampi, dove si afferma che:

Quanto ai controlli, vanno eliminati quelli superflui e introdotto il vaglio interno dei costi e dei risultati, perché l'amministrazione sia essa stessa in grado di prevenire e di avvedersi della corruzione e degli sprechi, perché la collettività possa contribuire alla correzione delle disfunzioni amministrative. Il sistema amministrativo deve disporre di strumenti interni di verifica e di «allarme», che consentano a esso di rimediare tempestivamente agli errori, ripristinando legalità ed efficienza.

Muovendo, poi, all'altro aspetto critico del sistema tradizionale dei controlli, rappresentato dal «gigantismo» degli organismi di controllo, che avendo troppe incombenze non riescono ad assolvere ai loro compiti, si è introdotto il controllo sul funzionamento dei meccanismi di controllo, distinguendolo dall'attività di controllo vera e propria, che è stata, per così dire, decentrata. Infatti la legge 20/94 attribuisce, come si è già visto, alla Corte dei conti estesi compiti di vigilanza sul funzionamento dei controlli interni. In particolare, si viene a stabilire un rapporto diretto tra Corte dei conti e organi di controllo interno, in quanto la prima può richiedere ai secondi, nell'esercizio delle attribuzioni individuate dalla legge, qualsiasi atto o notizia e può effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti (art. 3, comma 8, della legge 20). In questo modo, l'attività di controllo si viene ad articolare, in prospettiva, in un'attività di controllo «sul campo» svolta dai servizi interni alle amministrazioni e in un'attività di controllo di secondo grado affidata alla Corte dei conti.

Tutto ciò comporta un profondo mutamento, anche culturale, dell'apparato burocratico, che deve abituarsi a valutare la propria attività non soltanto in termini di procedimenti formalmente corretti, ma soprattutto in relazione al prodotto finale. La nuova normativa richiede, in altri termini, la sostituzione dei controlli «di processo» con controlli «sul prodotto», informati a una valutazione della gestione complessiva, più che sulla puntuale disamina formale dei singoli procedimenti.

L'introduzione nell'amministrazione italiana di una cultura della valutazione, da tempo affermata in altri paesi, costituisce una vera «rivoluzione». Nella consapevolezza delle difficoltà di implementazione del nuovo sistema e, in particolare, delle difficoltà di trasferire nel settore pubblico tecniche di misurazione elaborate in quello privato, il Dipartimento per la funzione pubblica, subito dopo l'emanazione del decreto legge 143, ha messo a punto un programma di formazione per i funzionari interessati, con la collaborazione delle tre più importanti istituzioni di formazione della pubblica amministrazione: la scuola superiore dell'amministrazione dell'inter

no, il Formez. L'iniziativa ha avuto un riscontro positivo da parte delle amministrazioni, con la partecipazione di oltre tremila funzionari ai corsi stessi (alla prima tornata dei corsi, svoltasi tra giugno e luglio 1993, parteciparono settecentodue funzionari).

Una dettagliata relazione su questa prima tornata e sugli aspetti relativi alla partecipazione a essi è contenuto in un apposito «quaderno» pubblicato dal Dipartimento, nel mese di agosto 1993 (Il nuovo sistema di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni). Il quaderno contiene, inoltre, un primo inquadramento generale della nuova disciplina dei servizi di controllo interno delle pubbliche amministrazioni, le lezioni introduttive del corso, approfondimenti sull'attività e sulla struttura dei servizi, nonché alcuni spunti sull'esperienza inglese nel settore.

Un altro quaderno del Dipartimento, pubblicato nei primi mesi del 1994 (Tecniche per la misurazione dei costi e del rendimento nelle pubbliche amministrazioni) contiene, poi, una guida all'uso di tecniche moderne di controllo gestionale, raccogliendo il risultato dell'attività di insegnamento svolta sino al gennaio 1994. Il documento affronta le tecniche di misurazione dei costi e di valutazione del rendimento delle pubbliche amministrazioni; contiene, inoltre, un'esposizione sintetica dei concetti essenziali del controllo di gestione, della contabilità analitica, dell'analisi delle politiche pubbliche, dell'analisi economica del rendimento, illustrando, di ciascuna delle tecniche menzionate, le caratteristiche, le potenzialità, i limiti, i principali ostacoli e i problemi connessi a una loro utilizzazione operativa.

5. L'informatizzazione nella pubblica amministrazione

Nel contesto della riforma dell'azione amministrativa le tecnologie informatiche rappresentano uno strumento fondamentale per accelerare e migliorare la tempestività e la flessibilità nello scambio delle informazioni tra le amministrazioni e tra queste e i cittadini. Peraltro il processo di informatizzazione all'interno delle P.A., sia centrali sia territoriali, appariva, all'inizio dell'XI legislatura, ancora molto in ritardo e, in carenza di una specifica e diffusa «cultura» della domanda, sostanzialmente guidato dall'«offerta», anche per quanto concerne la progettazione e spesso la stessa gestione dei sistemi informativi. Inoltre tale processo, che presentava livelli notevolmente differenziati all'interno delle PA., risultava influenzato negativamente nei risultati dall'assenza di contemporanei interventi di riordino degli ambienti organizzativi e delle proce-

dure di lavoro per adeguarli all'impiego delle nuove tecnologie. Peraltro, si poteva ritenere completata la fase di informatizzazione «di base» delle strutture e dei servizi delle P.A. centrali e locali. Di seguito sono riportate le cifre dell'informatica pubblica (si veda la tab. 8)

Per far fronte a questa situazione di ritardo l'art. 2, lett. mm, della legge 421/92 stabiliva che, al fine del completamento del processo di informatizzazione e della più razionale utilizzazione dei sistemi informativi automatizzati, si dovesse procedere alla revisione della normativa in materia di acquisizione dei mezzi necessari, con la definizione dei relativi criteri qualitativi e dei controlli di efficienza e di efficacia; la legge prevedeva, inoltre, l'attribuzione a un apposito organismo delle funzioni di coordinamento delle iniziative e di pianificazione degli investimenti in materia di automazione, anche al fine di garantire l'interconnessione dei sistemi informatici pubblici.

Il decreto legislativo 39/93, emanato in attuazione della legge 421, ha istituito l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, definendo la composizione dell'organo, le strutture e i compiti, e ha disciplinato diversi profili relativi alla progettazione, allo sviluppo e alla gestione dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni dello stato, anche a ordinamento autonomo, e degli enti pubblici non economici nazionali. Con successivo DPCM 14 aprile 1994 è stato adottato il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità stessa.

Il decreto, inoltre, ha individuato nel Piano triennale di sviluppo dell'informatica nella P.A. un apposito strumento di programmazione per superare discrasie e inadeguatezze. Il Piano deve comprendere azioni e interventi tecnologici, organizzativi e procedurali, finalizzati, tra l'altro, a consolidare il ruolo strategico (quindi non solo tecnologico) dell'informatica per migliorare l'efficacia operativa delle amministrazioni, definendo preliminarmente le interazioni fra aspetti istituzionali, normativi, tecnologici, metodologici e organizzativi; favorire la creazione all'inter-

Tabella 8. Parco dei sistemi informatici installati, 1992 (escluso il mercato home-hobby).

	Personal computer	Mini e workstation	Grandi sistemi
P.A. centrale	92.000	17.000	400
P.A. locale	120.000	11.000	205
Totale settoriale	3.500.000	256.000	4.150

Fonti: Relazione sullo stato della Pubblica Amministrazione (anno 1993), Nomos Ricerca, Dipartimento per la funzione pubblica e Ufficio procedimenti ed efficienza amministrativa.

no delle P.A. di ambienti in grado di progettare, gestire e controllare lo sviluppo di sistemi informativi, per superare il frequente appalto «all'esterno» di tali attività; avviare la realizzazione nelle aree di attività pubblica, individuate come prioritarie, di progetti di automazione a forte valenza intersettoriale; diffondere capillarmente la cultura dei criteri di funzionalità; realizzare programmi di formazione informatica.

L'Autorità, secondo quanto stabilito dal decreto 39/93, deve dettare norme tecniche e criteri generali, coordinare e promuovere progetti di automazione e svolgere attività di programmazione sotto il profilo tecnologico, avendo definito preliminarmente termini e procedure di redazione dei piani triennali e predisponendo i piani medesimi sulla base delle proposte pervenute dalle amministrazioni.

Nel decreto risulta, inoltre, sufficientemente esplicitato il diverso ruolo delle amministrazioni e dell'Autorità nello sviluppo dei sistemi informatici, poiché si demanda alla competenza del Dipartimento per la funzione pubblica e dei comitati metropolitani la costituzione di servizi di accesso polifunzionale alle amministrazioni pubbliche e al ministero del Tesoro l'acquisizione di informazioni sui flussi finanziari relativi a tutte le P.A. L'Autorità è tenuta a predisporre i «modelli» atti a favorire l'interconnessione dei sistemi, cioè a disciplinare e regolare gli aspetti tecnologici delle iniziative progettuali

Per quanto riguarda l'attività di impulso, indirizzo e coordinamento finora svolta dall'Autorità essa ha, innanzittutto, registrato puntualmente la carenza, salvo alcune eccezioni, di un disegno strategico nell'organizzazione delle tecnologie informatiche; quindi, constatando le difficoltà delle amministrazioni pubbliche a dar vita subito al Piano triennale, ha operato la scelta di adottare un Piano stralcio per il 1994 allo scopo di inserire almeno alcuni elementi di razionalizzazione dei piani informatici delle P.A.

Sul piano concreto va registrata, oltre alla definizione del Piano stralcio per il 1994, anchè la designazione dei dirigenti responsabili per i sistemi informativi automatizzati. L'Autorità ha, inoltre, svolto diverse iniziative di carattere istituzionale, quali l'assistenza specialistica ai ministeri; un accordo di collaborazione con l'Enea; l'avvio di un'indagine sui sistemi informativi già esistenti; la definizione dei contratti di grande rilievo; l'individuazione di alcune società che possono eseguire il «monítoraggío»; lo studio delle reali possibilità di utilizzare il patrimonio informativo della cessata Agensud e la rilevazione delle reti di trasmissione dei dati esistenti. Un'ulteriore attività ha riguardato i modelli, le strutture e le tecnologie per realizzare l'interconnessione dei sistemi e lo scambio di informazioni.

A livello ancora progettuale, si è iniziato a operare per una rete unitaria della P.A. che consenta di mettere in collegamento tutte le ammini-

strazioni pubbliche, a fronte soprattutto di situazioni del tutto eterogenee caratterizzate dall'esistenza di sistemi informativi e di reti di trasmissioni dati incompatibili o che presentano problemi di interconnessione.

Su un piano sperimentale l'Autorità, partendo dall'esigenza di sviluppo delle reti del ministero delle Finanze, INPS e INAIL, ha coinvolto queste tre amministrazioni in un progetto mirato alla realizzazione di una prima rete comune che potesse rappresentare un modello esemplificativo delle potenzialità proprie di una grande rete per l'intera pubblica amministrazione.

6. La disciplina dei contratti pubblici per la fornitura di beni e servizi e per la realizzazione delle opere pubbliche

L'art. 6 della legge 537/93 ha previsto nuove regole, con particolare riferimento alla formazione dei prezzi, in materia di contratti pubblici per la fornitura di beni e servizi e di contratti di appalti di opere pubbliche e di concessione, perseguendo un duplice obiettivo: rendere trasparenti le procedure e fornire alle pubbliche amministrazioni criteri certi per la determinazione dei prezzi, da un lato, e conseguire rilevanti risparmi di spesa da classificarsi come economie di bilancio, in ordine ai contratti stessi, dall'altro.

La disposizione si collega strettamente alla successiva legge quadro in materia di lavori pubblici, la legge 14 febbraio 1994, n. 109, che, a sua volta, è intervenuta in modo rilevante su tutta l'attività contrattuale della P.A. e in particolare sul settore dei lavori pubblici. Si può dire, anzi, che i due provvedimenti legislativi risultano pervasi dalla stessa idea di fondo, cioè quella di «moralizzare» l'intero settore dei lavori pubblici, coinvolto dalle ben note vicende giudiziarie.

Occorre sottolineare che su entrambi i provvedimenti è intervenuto il successivo governo Berlusconi, sospendendone l'efficacia o modificandone l'operatività. Più precisamente, con il DL 31 maggio 1994, n. 331 (più volte reiterato) è stata sospesa l'efficacia della legge 109 fino al 31 dicembre 1994; mentre le disposizioni di cui all'art. 6 della legge 537 sono state dapprima sospese (sempre con il DL 331/94) e, poi, interamente sostituite dalla nuova disciplina in materia di contratti pubblici, introdotta dall'art. 44 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, «collegata» alla legge finanziaria per il 1995.

L'art. 6 della legge 537, in particolare, introduce una disciplina innovativa in ordine a due profili principali: il giudizio di congruità sui prezzi dei contratti non ancora stipulati (ai fini di «calmierazione» dei prezzi) e

la revisione dei prezzi dei contratti già stipulati. La norma è sostanzialmente divisa in tre parti, ognuna delle quali disciplina distinte fattispecie:

- a) i commi da 1 a 15 riguardano i contratti per la fornitura di beni e servizi;
- b) i commi da 16 a 27 dettano disposizioni in materia di contratti di appalto di opere pubbliche e di concessioni aventi a oggetto la progettazione, la costruzione o la gestione di opere pubbliche;
- c) infine, i commi da 28 a 38 rappresentano norme comuni che si applicano, quindi, indistintamente sia alle forniture di beni e servizi sia agli appalti di opere pubbliche.
- a) Per quanto riguarda la disciplina dei contratti di fornitura di beni e servizi la norma, innanzitutto, stabilisce il divieto di rinnovo tacito dei contratti delle P.A., ribadendo un principio di carattere generale. Alle P.A. era tuttavia attribuita la facoltà, fino al 31 dicembre 1994 ed entro certi limiti espressamente indicati dalla norma stessa, di rinnovare al medesimo contraente i contratti in scadenza, derogando così al divieto stesso. La disposizione, inoltre, stabilisce in generale che tutti i contratti delle P.A. non possano prevedere prezzi superiori a quelli pubblicati in appositi elenchi. È, poi, attribuita ai ministri del Bilancio, del Tesoro e della Funzione pubblica, la delega a emanare, entro quaranta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, un regolamento che disciplini responsabilità, tempi, obblighi, criteri e procedure per la rilevazione e la comparazione dei prezzi. Il comma 3 prevede, quindi, la sottoposizione dei contratti non ancora approvati a un giudizio di congruità dei prezzi da parte di organi tecnici delle amministrazioni appaltanti, a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma precedente, e comunque non oltre il quarantunesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge 537. Come risulta evidente dalla descrizione di queste e di altre disposizioni, il meccanismo costruito dall'art. 6 tende a un progressivo allineamento dei prezzi delle pubbliche contrattazioni a quelli di mercato, nel comprovato presupposto che i prezzi si sono fino a ora abitualmente collocati, per contro, a livelli superiori. Coerente con la volontà di fondo del legislatore risultava lo schema di regolamento predisposto ai sensi dell'art. 6, comma 2 già citato, e non approvato, che disciplinava il procedimento di rilevazione e determinazione dei prezzi di riferimento ai quali avrebbero dovuto adeguarsi i contratti stipulati dalle P.A. per l'acquisto di beni e servizi.
- b) Per quanto concerne la disciplina dei contratti di appalto di opere pubbliche e delle concessioni aventi a oggetto la progettazione, la costru-

zione o la gestione di opere pubbliche, le relative disposizioni ricalcano, a grandi linee, quelle relative ai contratti di fornitura di beni e servizi.

c) Le disposizioni di cui ai commi da 28 a 38 dell'art. 6 introducono una procedura di «rinegoziazione» dei contratti, indifferentemente di fornitura di beni e servizi e di appalti di opere pubbliche, non ancora eseguiti interamente. Il termine viene usato con riferimento alla legittimazione che le P.A. ricevono dalle norme citate, ricorrendo determinate condizioni, a rinegoziare, per l'appunto, le condizioni economiche dei contratti aggiudicati o stipulati durante un arco temporale che va dal 1° gennaio 1992 sino alla data di entrata in vigore della legge 537. Le condizioni di legittimazione alla «rinegoziazione» sono due, cioè che tali contratti non siano stati eseguiti in misura superiore a un quarto alla data di pubblicazione della legge stessa, e che i prezzi contrattuali, depurati dal tasso d'inflazione, siano superiori di almeno 15 per cento rispetto ai prezzi definiti in base agli standard introdotti dai precedenti commi dell'art. 6.

L'art. 6 nel suo complesso non si limita, dunque, a disciplinare solo i contratti futuri delle P.A., ma incide anche su quelli già conclusi e in parte eseguiti. Ne consegue che proprio su queste ultime disposizioni si sono focalizzate le maggiori critiche. Più in generale, oltre a questioni di costituzionalità e di contrasto con la normativa comunitaria da più parti sollevate, le critiche si sono incentrate sulla considerazione di fondo che l'impianto complessivo dell'art. 6, così come della legge 109, abbia determinato per le pubbliche amministrazioni alcune gravi difficoltà di applicazione, da cui sarebbe derivato il blocco dell'attività contrattuale delle amministrazioni stesse. Quest'ultima sembra rappresentare la motivazione di fondo che ha spinto il legislatore, come si è detto, a sospenderne l'efficacia prima e a modificarne l'operatività dopo.

IV. Il pubblico impiego

1. Principi e punti di partenza

1.1. Il pubblico impiego nella legge 23 ottobre 1992, n. 421

In tema di pubblico impiego, l'XI legislatura trova aperto un articolato dibattito incentrato su almeno tre direttrici: *a*) sulle ipotesi di riforma della legge quadro 93/83, avanzate in particolare dai sindacati confederali CGIL-CISL-UIL, su cui peraltro anche la parte pubblica trova elementi di convergenza; *b*) sulle richieste, provenienti da settori della burocrazia

e della comunità degli esperti della «riforma amministrativa», di rafforzare la dirigenza pubblica per limitare il più possibile l'eccessiva ingerenza dei politici; c) sulle esigenze manifestate da più parti di perseguire una maggiore efficacia e produttività della pubblica amministrazione attraverso un'evoluzione dell'organizzazione del lavoro e delle strutture in senso manageriale e aziendale.

Nell'autunno del 1992, nel momento in cui si discute l'esigenza di ricorrere a una legge di delega per affrontare tempestivamente la crisi valutaria, da un lato i sostenitori della riforma della legge quadro vedono
l'opportunità di una corsia preferenziale per giungere a una nuova disciplina del pubblico impiego; dall'altro, da parte governativa si fa strada la
scelta di intervenire in modo complessivo sulla pubblica amministrazione
e sul pubblico impiego anche ai fini della razionalizzazione e del contenimento della spesa, utilizzando quindi le riforme dell'apparato come
strumento per manovre di tipo macroeconomico.

La legge delega 421/92 (Delega al governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale) riprende quindi le ipotesi di riforma sopra ricordate, ed è in particolare divenuta nota, in materia di lavoro pubblico, per aver innescato il processo che si è diffuso (con molte ambiguità di significato) come privatizzazione del pubblico impiego; essa infatti declina i tre aspetti principali del dibattito prima citati secondo i seguenti indirizzi: 1) ridefinizione delle fonti che regolano il rapporto di lavoro pubblico, i titolari della giurisdizione, i soggetti e le modalità di esercizio delle forme di contrattazione in modo tale da procedere verso un'omogeneizzazione tra lavoro pubblico e lavoro privato; 2) rafforzamento della dirigenza attraverso lo sviluppo del principio della separazione tra direzione politica e direzione amministrativa; 3) responsabilizzazione della dirigenza, mediante l'introduzione di criteri e strumenti di gestione manageriale simili a quelli tipici dell'organizzazione del lavoro nelle aziende private, accompagnati dall'attenzione per il calcolo economico e quindi per il controllo di costi e risultati.

Relativamente al primo di questi punti (art. 2, comma 1, lettere a, b, c, d, e), la legge 421 si presenta, quindi, come l'esito legislativo di un dibattito apertosi verso la fine degli anni ottanta sulla riforma della legge quadro sul pubblico impiego 93/83.

Le critiche portate si dirigevano su almeno quattro dei problemi insorti:

1) si erano verificate fughe dalla disciplina generale da parte di molte categorie di lavoratori, accentuando il proliferare di interessi particolaristici e la conseguente crisi di rappresentanza dei sindacati confederali;

- 2) il processo di contrattazione aveva, inoltre, fatto insorgere difficoltà alla componente pubblica, per quanto concerne il rispetto dei vincoli finanziari programmati, e a tutte le parti, a causa dell'aleatorietà dei tempi richiesti dai meccanismi di pubblicizzazione degli accordi;
- 3) la distinzione tra area riservata alla legge e area riservata al contratto era stata frequentemente disattesa;
- 4) la giurisdizione degli organi della giustizia amministrativa aveva finito per accentuare la rincorsa verso ordinamenti separati, e aveva posto difficoltà di controllo della spesa a causa del valore sostanzialmente erga omnes delle sentenze.

La 421 contiene, quindi, la previsione di una disciplina generale basata sia sull'abbandono della duplice giurisdizione costituita dalla soggezione del lavoro pubblico al diritto amministrativo e di quello privato al diritto cosiddetto comune, sia sul superamento della precedente ripartizione tra area riservata alla legge e area riservata alla contrattazione, in modo tale da porre all'interno dell'area della contrattazione (individuale e collettiva) di diritto privato la disciplina della prestazione lavorativa e della retribuzione. Proprio in relazione al combinato di queste due parti, si è in preferito utilizzare nell'ambito del dibattito il termine più preciso di «contrattualizzazione piena», dato che la nozione di «privatizzazione» implica, invece, il superamento complessivo del rapporto di pubblico impiego, attraverso la cancellazione di tutto l'insieme di norme esistenti in materia che costituiscono lo status di lavoratore pubblico come diverso dallo status di lavoratore privato.

Viene così prevista l'elaborazione, con successivi decreti delegati da emanare entro novanta giorni dall'entrata in vigore della stessa, di un nuovo ordinamento per regolare i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti delle amministrazioni dello stato e degli altri enti, in modo che questi siano ricondotti sotto la disciplina del diritto civile e siano regolati mediante contratti individuali e collettivi (art. 2, comma 1, lett. a). L'innovazione viene accompagnata da quella relativa all'affidamento (graduale, prevedendosi un regime di transizione) delle controversie di lavoro riguardanti i pubblici dipendenti alla giurisdizione del giudice ordinario secondo le disposizioni che regolano il processo di lavoro. Sono tuttavia inserite due importanti eccezioni. La prima concerne la riserva alla legge (o ad atti normativi o amministrativi adottati sulla base della legge o nell'ambito dei principi da essa posti) della disciplina di una serie di materie, raggruppabili in quattro tematiche: organizzazione; reclutamento; responsabilità e incompatibilità; didattica e ricerca.

In quest'ambito viene inoltre definito un elenco delle direttive rego-

lamentaci da emanare sui seguenti aspetti: accesso all'impiego, incarichi, mobilità, mansioni, retribuzione, trasferimento d'azienda, parità uomodonna, aspettative elettorali; inoltre, anche direttive settoriali in materia di scuola.

La seconda eccezione riguarda *l'esclusione di alcune categorie di personale*: magistrati ordinari e amministrativi, avvocati e procuratori dello stato, personale militare e forze di polizia, dirigenti generali ed equiparati (in specie, professori universitari), personale delle carriere diplomatiche e prefettizie. Stando a questa scelta, dunque, un'amministrazione o un ente interviene con capacità pubblica in tema di organizzazione degli organi-uffici e di attività assoggettate a riserva di legge; mentre agisce con capacità privata in sede di conclusione del contratto e di gestione del rapporto di impiego, quali materie sottoposte alla legislazione civilistica.

Viene poi contemplata l'istituzione di un organismo tecnico, con personalità giuridica, in grado di rappresentare la parte pubblica nelle trattative negoziali con i sindacati. Un'agenzia, cioè, in grado di gestire le fasi di contrattazione con la controparte sindacale con maggiore competenza (in termini sia di capacità di negoziazione sia di consapevolezza circa gli effetti finanziari delle alternative) rispetto alle modalità precedenti. Completano il quadro i principi e gli indirizzi relativi alla disciplina della contrattazione e della rappresentatività datoriale e sindacale.

Il secondo aspetto della cosiddetta «privatizzazione», cioè quello incentrato sul ruolo della dirigenza, si basa su due assi problematici tra loro distinti: quello secondo cui il punto di partenza per ottenere un'amministrazione più efficiente è costituito dal rafforzamento dell'autonomia dei dirigenti quali garanti dell'imparzialità dell'azione amministrativa, attraverso l'affermazione del principio della separazione tra amministrazione e politica (il punto di vista egemone nel dibattito); e quello che privilegia l'orientamento della ridefinizione in senso aziendalistico dello stile amministrativo e dei processi direzionali (attenzione ai costi e ai risultati, gestione basata su budget globali e così via), che giunge fino alla previsione di radicali trasformazioni organizzative.

Il primo dei due punti era stato, in parte, già affrontato nella X legislatura, con un disegno di legge del governo, consegnato alla Camera dei deputati nel dicembre 1988, ma in seguito non giunto ad approvazione; in questa sede si era appunto avanzata la proposta (come rimedio ai deludenti esiti del DPR 748/72) di una separazione più netta degli organi di direzione politica dagli organi di gestione, di riduzione da tre a due dei livelli dirigenziali, di rafforzamento dei poteri gestionali effettivi dei dirigenti. Una serie di principi emersi da quel dibattito è stata successivamente ripresa dalla legge 88/89 sulla ristrutturazione dell'INPS e dell'INAIL,

i due maggiori enti del parastato, e dalla legge 142/90 sull'ordinamento delle autonomie locali.

La legge delega 421 recepisce, quindi, dal progetto del 1988, il principio della separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa, da attuarsi mediante «l'affidamento ai dirigenti — nell'ambito delle scelte di programma degli obiettivi e delle direttive fissate dal titolare dell'organo — di autonomi poteri di direzione, di vigilanza e di controllo». L'attenzione verso questo principio, che è, in definitiva, stata superiore rispetto a quella incentrata sull'«aziendalizzazione» dell'organizzazione del lavoro e dei processi direzionali, costituisce una singolarità che caratterizza il dibattito italiano rispetto a quello di altri paesi, in parte spiegabile con i connotati e la crisi del nostro sistema politico (alternanza bloccata, conseguente intrusione della sfera politica in quella amministrativa, eccessiva dipendenza dei dirigenti amministrativi dal personale politico; esplosione dei fenomeni di corruzione).

A questa previsione sono connesse quella relative alla definizione di criteri di unicità del ruolo dirigenziale e in particolare quella diretta alla definizione di criteri generali per la nomina dei dirigenti di più elevato livello, con la garanzia di specifiche obiettive capacità professionali.

La parte più innovativa, rispetto alle proposte provenienti dai precedenti dibattiti, è quella che prevede, per assicurare l'avvio di un meccanismo di responsabilizzazione della dirigenza a fronte dei più ampi poteri discrezionali, l'introduzione di *strumenti di controllo dei risultati* affidati a nuclei di valutazione oppure a organismi esterni pubblici o privati. La tematica è ripresa anche a proposito dell'erogazione dei trattamenti economici accessori, laddove si sottolinea che tali trattamenti (sia per i dirigenti sia per il resto del personale) debbano essere collegati alla produttività individuale e collettiva, oltre che all'apporto partecipativo, e a questo fine devono essere introdotti sistemi di valutazione e misurazione.

In materia di dirigenza, inoltre, viene demandata ai decreti delegati la disciplina di: *a)* individuazione degli organi e degli uffici dirigenziali; *b)* definizione delle qualifiche dirigenziali e delle loro attribuzioni; *c)* procedimenti di accesso alle qualifiche dirigenziali di primo livello, in modo che siano uniformati, e il riordino anche a questi fini della scuola superiore della pubblica amministrazione; *d)* mobilità anche temporanea dei dirigenti; *e)* svolgimento di mansioni relative a profili professionali di qualifica funzionale immediatamente inferiore e dell'esercizio temporaneo di mansioni superiori, per permettere (ai dirigenti) una maggiore flessibilità nella gestione delle attività, con finalità dirette ad assicurare una migliore efficienza degli uffici e delle strutture.

Queste misure sono accompagnate da alcune previsioni volte tanto alla modernizzazione della macchina burocratica quanto al controllo della spesa quali, ad esempio, la regolamentazione organica delle modalità di accesso; il tendenziale superamento delle piante organiche, da rideterminarsi in futuro in riferimento alla rilevazione dei carichi funzionali; la valorizzazione della mobilità volontaria; l'introduzione di procedure e sistemi di controllo sul contenimento dei costi contrattuali; l'abrogazione di disposizioni che prevedono automatismi che influenzano il trattamento economico fondamentale e accessorio.

1.2. Il decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993

Già nel corso del dibattito per l'approvazione della legge delega, il responsabile delegato dal governo per la Funzione pubblica, il sottosegretario al Tesoro Sacconi, riunisce un gruppo di lavoro, composto da esperti, funzionari pubblici (in rappresentanza delle varie amministrazioni centrali) e professionisti esterni, con il compito di formulare l'articolato di riforma del pubblico impiego previsto dalla legge di delega. Uno schema di decreto delegato di novantadue articoli viene trasmesso alle camere 1'11 dicembre 1992; il decreto delegato viene quindi approvato agli inizi del 1993 come decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

I principi di partenza sono quelli trattati dalla legge delega 421: omogeneizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti a quello dei lavoratori privati; riforma dei metodi di contrattazione e del modello di relazioni sindacali; riforma della dirigenza; introduzione di nuove procedure per il controllo della spesa.

Riservandoci una trattazione articolata dei contenuti nella parte dedicata alle singole materie, si tratteggiano qui solamente gli elementi principali dell'articolato. Sulla base di quanto previsto dalla legge 421, il decreto interviene in materia di organizzazione, affrontando i temi delle relazioni tra amministrazioni e pubblico (trasparenza amministrativa, uffici per le relazioni con il pubblico); in materia di dirigenza, disciplinando qualifiche, uffici, e attribuzioni, accesso e riordino della Scuola superiore di P.A.; in materia di uffici, piante organiche, mobilità e accessi nelle amministrazioni pubbliche; segue poi la disciplina della contrattazione collettiva (con l'istituzione dell'Agenzia per le relazioni sindacali, organismo di rappresentanza della parte pubblica nelle negoziazioni) e della

rappresentatività sindacale, quella relativa al rapporto di lavoro, e quindi le norme in materia di giurisdizione; infine, gli interventi in tema di controllo della spesa. Rispetto allo schema di decreto, vengono tolte le disposizione relative al personale della scuola, cui sarà dedicato uno specifico decreto legislativo.

Il decreto legislativo 29 viene salutato, pur con una serie di rilievi che saranno in seguito affrontati dai decreti correttivi, come una riforma di grande significato, per lo meno in relazione ai seguenti aspetti:

- superamento di un sistema di relazioni sindacali che ha condotto al fenomeno della «cogestione», alla presenza di rappresentanti sindacali nei consigli di amministrazioni di ministeri ed enti pubblici, alla confusione tra materie disciplinate con legge e materie regolate dalla contrattazione tra le parti; il DLgs 29 ridisegna i ruoli dei diversi attori e definisce con sufficiente precisione la demarcazione delle aree riservate alla legge e all'accordo collettivo o individuale;
- avvio del processo di omogeneizzazione tra lavoro pubblico e lavoro privato;
- avvio del processo di trasformazione in senso manageriale della pubblica amministrazione attraverso la riforma della dirigenza: separazione tra politica e amministrazione mediante l'assegnazione di poteri di gestione e organizzazione ai dirigenti; la creazione di un'effettiva élite dirigenziale, con la concentrazione di attribuzioni e responsabilità in capo al livello dirigenziale più elevato; la responsabilizzazione della dirigenza, riferita al controllo sui risultati dell'azione amministrativa; il rinnovo delle modalità di formazione e di reclutamento;
- introduzione di procedure e strumenti di controllo della spesa per il personale pubblico.

1.3. Gli Indirizzi per la modernizzazione della pubblica amministrazione

Negli Indirizzi per la modernizzazione della pubblica amministrazione, che rappresentano sostanzialmente il documento programmatico del ministro Cassese, gli obiettivi delineati per un'azione di governo in materia di pubblico impiego riguardano i seguenti aspetti: rendere produttivo il personale pubblico; distribuire meglio gli impiegati e reclutare il personale pubblico secondo criteri di merito; ricostruire la dirigenza pubblica; sviluppare una formazione efficace.

Sul primo punto le raccomandazioni che seguono all'analisi della situazione attuale sottolineano l'esigenza di «rendere visibile il prodotto

delle amministrazioni pubbliche, per consentire la valutazione comparativa e il confronto con i costi sostenuti», in particolare attraverso i seguenti strumenti:

- la definizione di criteri minimi per lo svolgimento delle prestazioni;
- il controllo e il confronto della domanda di servizi con i carichi di lavoro, il personale addetto, i costi, la quantità e la qualità dei servizi offerti;
- l'introduzione di premi e sanzioni legati al merito e alla produttività;
- il rafforzamento della responsabilità della burocrazia, mettendola «in contatto» con il prodotto;
- il ricorso a forme di concorrenza fra pubblica amministrazione e privati, tra fornitori delle pubbliche amministrazioni, tra pubbliche amministrazioni;
- un orientamento all'utenza, con la valorizzazione del giudizio degli utenti sui servizi resi dalle pubbliche amministrazioni.

Sul secondo aspetto si sottolinea la necessità di assumere mediante concorsi pubblici aperti a tutti, basati su prove «serie», con commissioni imparziali e composte di soli tecnici; di eliminare i rapporti di lavoro a tempo determinato; di attuare forme di mobilità volontaria e obbligatoria, e di introdurre incentivi per i lavori e le sedi meno richiesti. In tal modo si possono affrontare i problemi del controllo delle assunzioni e della spesa connessa, del rispetto delle norme (anche costituzionali) relative al diritto di tutti i cittadini di accedere all'impiego mediante selezioni in base al merito, della qualificazione dei reclutati.

Il punto dedicato alla riforma della dirigenza afferma, innanzitutto, che si dovrà intervenire con una drastica riduzione del numero dei dirigenti (fino a dimezzarli in qualche anno). Nell'ambito poi dello sviluppo dell'amministrazione come corpo professionale autonomo, responsabile della gestione amministrativa, gli interventi dovranno riguardare:

- la riduzione del personale di nomina politica;
- la separazione fra attività di indirizzo e di direzione politica, e attività amministrativa ordinaria;
- il conseguente rafforzamento del potere di gestione dei dirigenti, così articolato: indicazione di obiettivi e tempi; bilanci; poteri di spesa; controllo dei risultati;
- un più veloce ricambio della dirigenza, premiando in base al merito con carriere più veloci e migliori retribuzioni.

L'ultimo punto sviluppato, quello della formazione, sottolinea in questo contesto come il dato della carenza di personale qualificato dovrà essere affrontato con una revisione dei programmi formativi e l'introduzione di modalità di valutazione del rendimento e dei risultati dell'attività formativa.

1.4. I decreti legislativi «correttivi» del DLgs 29/93

La legge 421/92 prevedeva la possibilità di adottare, entro il 31 dicembre 1993, decreti correttivi al decreto delegato in materia di pubblico impiego (art. 2, comma 5).

Pur senza considerare l'attività di «aggiustamento» del DLgs 29 al centro del proprio programma, il ministro Cassese mette al lavoro nel giugno 1993 un comitato istruttorio con il compito raccogliere le segnalazioni e le proposte di modifica inviate da parte di amministrazioni, enti, sindacati, istituti di ricerca e così via (i cui risultati sono riportati nel «quaderno» del Dipartimento della funzione pubblica: *Il decreto legislativo del 3 febbraio 1993*, n. 29, in materia di pubblico impiego, 1993).

Nello stesso tempo vengono costituite due commissioni di studio: una per elaborare le correzioni al DLgs 29 connesse alle norme di fonte privatistica applicabili ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche; l'altra per le disposizioni correttive riguardanti il rapporto politica-amministrazione e la dirigenza (denominate rispettivamente commissione Ru- sciano e commissione Merusi; si vedano i relativi rapporti finali). È da ricordare anche l'esigenza di intervenire sul testo del DLgs 29 conseguente alla sentenza della Corte costituzionale 359/93 (cui erano ricorse le regioni Lombardia e Veneto), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una serie di norme lesive della sfera di autonomia delle regioni, riguardanti sia le procedure di contrattazione sia quelle di ricorso alla mobilità.

Su queste basi, il ministro Cassese elabora quindi tre articolati normativi: il decreto 19 luglio 1993, n. 247, Disposizioni correttive dell'art. 57 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in materia di attribuzione temporanea di mansioni superiori; il decreto 10 novembre 1993, n. 470, Disposizioni correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego; e il decreto 23 dicembre 1993, n. 546, Ulteriori modifiche al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, sul pubblico impiego.

Il primo decreto correttivo contiene norme transitorie in tema di mansioni superiori. Il secondo decreto ha introdotto quattro nuovi elementi. Ha mutato l'iniziale impostazione, che tendeva a disciplinare in senso univoco tutte le amministrazioni pubbliche utilizzando come riferimento il modello organizzativo ministeriale; con nuove norme ha evidenziato le pubbliche amministrazioni in cui il criterio di separazione tra sfera politica e sfera amministrativa, e le regole della dirigenza, assumono connotati diversi dal modello ministeriale; ha modificato, poi, la disciplina della scuola superiore della pubblica amministrazione; e, infine, ha ridefinito la composizione e le funzioni dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (prima Agenzia per le relazioni sindacali).

Il terzo decreto correttivo si occupa di cinque variazioni di rilievo: innanzitutto viene introdotta una barriera contro l'intrusione della fonte
legislativa e regolamentare nell'area riservata alla contrattazione; in secondo luogo, la giurisdizione competente per il pubblico impiego è individuata, nell'alternativa tra giudice ordinario e giudice amministrativo,
attraverso un elenco di materie; una terza variazione riguarda, poi, l'introduzione di un terzo tipo di mobilità (oltre a quella volontaria e a quella
obbligatoria), quella che si realizza attraverso accordi tra amministrazioni
e sindacati, con il consenso dei lavoratori. Infine, interviene in tema di
sanzioni disciplinari (la cui materia viene riportata nell'area del codice
civile) e, in tema di disciplina del procedimento di conciliazione, nei casi
non contemplati dai contratti collettivi.

1.5. La legge 537/93

La legge collegata alla finanziaria 537/93 riprende e dà applicazione, per il lavoro pubblico, a una serie di norme contenute nel DLgs 29, nell'ambito del consistente intervento sull'organizzazione e sulle attività della pubblica amministrazione; si tratta di un provvedimento che evidenzia uno degli obiettivi più significativi perseguiti dal governo Ciampi, e cioè il considerare le riforme amministrative come parte della politica di governo della finanza pubblica; nel contesto del particolare periodo, gli interventi sulla «macchina pubblica», hanno quindi lo scopo di operare contenimenti della spesa per il risanamento dei conti dello stato e porre l'attenzione sui costi della regolazione pubblica.

Il primo punto significativo della 537 affronta la politica delle assunzioni, nell'obiettivo di abbandonare l'inefficiente sistema di controllo basato sul meccanismo del blocco delle assunzioni e delle conseguenti deroghe disposte dal Dipartimento per la funzione pubblica; deroghe avanzate sulla base di vacanze di organico rilevate dal confronto con dotazioni ottimali costruite in modo formale e scarsamente aggiornate. Il nuovo meccanismo rende operativo il tendenziale superamento delle piante organiche introdotto dal DLgs 29/93, sostituite dalla definizione delle do-

tazioni di personale sulla base della verifica dei «carichi di lavoro», da ripetere a cadenza biennale. Verifica obbligatoria per poter effettuare successivamente nuove assunzioni.

In questo contesto, significativa è l'eliminazione di una serie di controlli centrali sugli enti locali in tema di assunzioni, purché questi non si trovino in situazione di dissesto o di squilibrio finanziario.

Da questa operazione deriva anche un rinvigorimento della mobilità; infatti, le eccedenze di personale scaturenti dalla determinazione dei carichi di lavoro (nonché da altre operazioni di riordino e di fusione, o di trasformazione in società di diritto privato) conducono alla collocazione in disponibilità di tali dipendenti e al loro conseguente riassorbimento mediante mobilità volontaria o d'ufficio (pena la cessazione del rapporto di servizio). Un ulteriore punto, diretto alla riduzione della spesa per assenze, riguarda le disposizioni volte al contenimento delle aspettative e dei permessi sindacali, con la previsione di una loro riduzione complessiva del 50 per cento. In materia di reclutamento, infine, viene anche in questa sede riprodotta la disciplina, già oggetto di specifiche norme del DLgs 29, relativa ai concorsi pubblici e alle commissioni di concorso, volta a salvaguardare i principi di imparzialità e di trasparenza.

2. La privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico

Nel DLgs 29 la «privatizzazione» del pubblico impiego è innanzitutto operata nella prospettiva di integrare gradualmente la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato, pur nell'ambito di un disegno che riconosce la specialità del primo in virtù del pubblico interesse che sta alla base delle funzioni esercitate e quindi della peculiarità delle organizzazioni cui queste funzioni competono.

L'articolo 2 definisce i principi relativi alle fonti del rapporto di lavoro pubblico: la disciplina di tale rapporto è ricondotta alle disposizioni del libro V del codice civile e a quelle delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, in quanto compatibili con la specialità del rapporto e con il perseguimento degli interessi generali. La regolazione del rapporto individuale di lavoro e di impiego è affidata quindi al contratto, collettivo e individuale. Una norma transitoria è posta per garantire il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento; essa dispone che, fino alla successiva sottoscrizione del secondo contratto collettivo a partire dall'entrata in vigore del DLgs 29, la disciplina del rapporto di lavoro viene integrata dagli accordi sindacali precedentemente recepiti in DPR e dalle norme generali e speciali sul rapporto di impiego pubblico.

In questo contesto, le amministrazioni pubbliche (art. 4) esercitano il potere di organizzazione degli uffici, mentre nelle materie soggette alla disciplina privatistica esse «operano con i poteri del privato datore di lavoro, adottando tutte le misure inerenti all'organizzazione e alla gestione dei rapporti di lavoro».

Accompagnano le disposizioni sulle fonti i conseguenti cambiamenti riguardanti la giurisdizione («Titolo VI»), prevedendosi la devoluzione al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro di tutte le controversie riguardanti il rapporto di lavoro pubblico, con esclusione delle materie riservate alla fonte legislativa dalla legge 421/92 e delle controversie riguardanti il personale «non privatizzato». Al fine di permettere l'adeguamento delle strutture e degli organici degli apparati giudiziari, l'entrata in vigore di queste disposizioni è preceduta da un periodo transitorio di tre anni.

Il richiamato principio della specialità rispetto alla disciplina generale è in primo luogo riferito alla riserva di legge sulle materie elencate dalla legge delega 421/92:

- a) l'organizzazione, cioè «gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi», «i principi fondamentali di organizzazione degli uffici», «i ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva»;
- b) la fase precontrattuale, cioè «i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro»;
- c) le responsabilità e le incompatibilità, cioè «le responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento di procedure amministrative» e «la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego pubblico e altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici»;
- d) la didattica e la ricerca, cioè «la garanzia della libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca».

Dalla disciplina generale viene escluso inoltre l'elenco (peraltro molto discusso) di categorie di personale, anch'esso ex legge 421: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili; gli avvocati e procuratori dello stato; il personale militare e delle forze di polizia; il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia (a partire dalle qualifiche di segretario di legazione e di viceconsigliere di prefettura); i dirigenti generali ed equiparati; i dipendenti degli enti che svolgono le loro attività nelle materie del credito e risparmio (Comitato interministeriale per il credito e il risparmio), della vigilanza sulle società e sulla borsa (Consob), della tute-

la della concorrenza e del mercato (Autorità garante della concorrenza e del mercato). Rispetto al primo testo provvisorio, questa esclusione comprende anche i magistrati contabili, mentre su pressione sindacale vengono riportati nella disciplina generale i professori universitari.

Anche sulla base delle proposte avanzate dalla commissione Rusciano, il ministro Cassese interviene successivamente con il decreto correttivo 546/94. Lo stesso Cassese aveva già avuto modo di notare l'imprecisione dell'art. 2.2c laddove non viene specificato quali norme del rapporto di lavoro privato siano incompatibili con la disciplina pubblicistica; oppure quando non viene adeguatamente limitata la transitorietà delle precedenti norme sul pubblico impiego; infine, in relazione al fatto che le disposizioni del decreto non impediscono l'intervento di successive leggi tese a modificare l'attuale disciplina, (ri-)pubblicizzando quelle parti ora «privatizzate». Carenze giudicate tali da mettere in discussione l'applicazione integrale e immediata delle norme del diritto civile e delle leggi sul lavoro.

Con i decreti correttivi, quindi, Cassese intende percorrere la strada di un ordinamento integrato e disciplinare secondo i diversi istituti la specialità sopra richiamata, in modo da chiarire immediatamente le norme generali e settoriali applicabili. Sono quindi inserite le seguenti modifiche: 1) viene chiarito che le disposizioni del codice civile e delle leggi sul lavoro subordinato d'impresa trovano un limite nelle norme stabilite nel DLgs 29 finalizzate al perseguimento degli interessi generali cui l'organizzazione e l'azione amministrativa sono indirizzate; 2) viene introdotto il principio secondo cui le norme legislative intervenute dopo la stipula di un contratto collettivo cessano di avere efficacia nel momento in cui entra in vigore il successivo contratto: diventano cioè inapplicabili a seguito della stipulazione dei contratti collettivi, in relazione ai soggetti e alle materie dagli stessi contemplati; la stessa operazione viene effettuata sulla norma transitoria dell'art. 72: le disposizioni ancora in vigore dei contratti collettivi già recepiti e delle norme generali e speciali, che invadono la sfera contrattuale, e non abrogate dal DLgs 29, sono inapplicabili già nel momento in cui le materie interessate sono oggetto di contratto collettivo e comunque a partire dalla sottoscrizione del secondo contratto collettivo; 3) nelle norme sulla giurisdizione (art. 68), viene aggiunto un elenco che specifica puntualmente le categorie di controversie comunque devolute al giudice ordinario (periodo di prova; diritti patrimoniali di natura retributiva, indennitaria e risarcitoria; progressioni e avanzamenti e mutamenti di qualifica o di livello; tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro; trasferimenti e procedure di mobilità, sanzioni disciplinari, diritti sindacali, pari opportunità e discriminazione

nei rapporti di lavoro e così via); 4) viene precisata la procedura inerente il tentativo di conciliazione delle controversie individuali.

Per quanto concerne le categorie di personale sottratte alle disposizioni sulla privatizzazione, il decreto correttivo 546 reintroduce in particolare quella dei professori e ricercatori universitari (in attesa della disciplina che la regoli in modo conforme ai principi dell'autonomia universitaria).

3. La contrattazione: l'istituzione dell'Aran e le relazioni sindacali. Il controllo della spesa per il personale

3.1. L'istituzione dell'Aran e il nuovo procedimento di contrattazione

Un aspetto innovativo del processo di riforma in materia di contrattazione è dato dalla costituzione di un nuovo soggetto competente per rappresentare la parte pubblica nella fase negoziale. In precedenza, secondo quanto dettato dalla legge 93/83, la delegazione pubblica era formata (per quanto riguarda il suo nudeo fisso) dal Presidente del consiglio o dal ministro della Funzione pubblica, in qualità di massimi responsabili della gestione del personale pubblico, dai ministri del Tesoro e del Bilancio, in quanto responsabili della programmazione e gestione concreta della spesa pubblica, e dal ministro del Lavoro come interprete delle connessioni tra lavoro pubblico e lavoro privato, e delle politiche del lavoro in generale. Tale soluzione aveva sollevato critiche per vari motivi. Innanzitutto per la scarsa preparazione sia dei politici sia dei funzionari pubblici a gestire le fasi di negoziazione; inoltre, per l'eccessivo uso da parte dei politici di pratiche clientelari e particolaristiche; infine, perché gli esiti delle negoziazioni finivano per essere determinati da strategie sostanzialmente «consensuali», in quanto sia gli attori di parte pubblica sia quelli di parte sindacale avevano interesse a non irrigidire le trattative, con la conseguenza di una scarsa capacità di programmazione e controllo dei costi sul bilancio pubblico.

La soluzione inizialmente proposta dal DLgs 29/93 prevede quindi l'istituzione dell'Agenzia per le relazioni sindacali (art. 50), sottoposta alla vigilanza della presidenza del Consiglio dei ministri, quale soggetto che rappresenta in sede di contrattazione collettiva nazionale le pubbliche amministrazioni. L'Agenzia è retta da un direttore, coadiuvato da un comitato di coordinamento composto da diversi membri in relazione alla categoria di personale in questione (regioni, comuni, province, comunità montane, camere di commercio, ministeri e aziende e amministrazioni

autonome dello stato, enti pubblici non economici, istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione).

L'impostazione elaborata dal «gruppo Sacconi» viene poi modificata dal ministro Cassese che, oltre alle modifiche apportate in derivazione della sentenza 359/93 della Corte costituzionale (partecipazione delle regioni e dei enti locali a tutte le fasi della contrattazione: dalla formulazione delle direttive, alla gestione delle trattative da parte dell'Agenzia, alla conclusione degli accordi), muta anche la denominazione dell'organismo, cambiata in «Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni» (Aran), riprendendo la terminologia della legge delega.

Significativo è anche l'intervento sull'assetto delle relazioni tra Aran e governo: l'Agenzia viene ora condotta sotto la vigilanza del Dipartimento per la funzione pubblica, che riacquista un ruolo centrale nel governo del personale pubblico. Viene inoltre precisato il contenuto delle direttive che il presidente del Consiglio dei ministri (e per esso il ministro della Funzione pubblica) invia all'Aran, relativo agli obiettivi della parte pubblica in merito a: i criteri generali della disciplina contrattuale e delle sue vicende modificative; i criteri di inquadramento; le disponibilità finanziarie totali e il totale della spesa per retribuzioni; i criteri per l'attribuzione, in sede di contrattazione decentrata, di voci della retribuzione legate ai rendimenti e ai risultati del personale e della gestione complessiva; i livelli di rendimento e di risultato e i criteri per venificarli. In sostanza, l'Aran è così soggetta non solo alle direttive riguardanti il costo dei contratti e la loro compatibilità con le esigenze di bilancio ma anche a una serie di contenuti della contrattazione.

Un'ulteriore modifica significativa riguarda l'organo direttivo dell'A-genzia, che diventa collegiale: il comitato direttivo è infatti costituito da cinque componenti, di cui uno designato dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, e un altro dall'ANCI; i restanti tre designati dal Consiglio dei ministri.

Per quanto concerne il procedimento di contrattazione, questo è innescato dalle direttive all'Aran del presidente del Consiglio dei ministri. In particolare, per quanto concerne le disponibilità finanziarie, il ministro del Tesoro deve anticipatamente quantificare gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva, determinando poi formalmente quelli a carico dello stato con una norma da inserire nella legge finanziaria. Il presidente del Consiglio, o suo delegato, impartisce quindi le direttive all'Aran relative sia alla parte finanziaria sia alla parte contenente i criteri generali e gli obiettivi della complessiva disciplina contrattuale (ad esempio sistemi retributivi e incentivanti, carriere e sistemi di promozione, rendimento e valutazione del personale, orario di lavoro e di servizio e così via).

Una volta che l'Agenzia ha terminato le trattative, trasmette al governo per la sottoscrizione il testo concordato dei contratti collettivi nazionali. Il governo si pronuncia entro i quindici giorni successivi e successivamente l'accordo è soggetto all'autorizzazione della Corte dei conti, per la verifica di legittimità e di compatibilità economica (entro quindici giorni dalla data di ricezione).

Anche a seguito delle modifiche, il sistema di contrattazione delineato ha tuttavia tardato a mettersi in moto. Il previsto regolamento per l'organizzazione e il funzionamento dell'Aran è stato approvato nel gennaio 1994, così come è stato approvato definitivamente nel giugno 1994 il regolamento di contabilità dell'Agenzia. L'avvio formale della contrattazione è comunque iniziato con la trasmissione all'Aran della prima direttiva per la parte generale, alla fine del marzo 1994; mentre a metà aprile 1994 sono state trasmesse quella per gli enti locali e quella per le indennità di vacanza contrattuale. La precisazione della parte relativa alle risorse economiche spendibili per i rinnovi contrattuali è stata invece «rinviata» dal governo Ciampi, a causa dell'approssimarsi della fine del mandato. Sulla base dell'attività svolta fino a quel periodo, l'Aran ha successivamente operato in tre direzioni: per la definizione di uno schema generale di metodologia e di impegni per la contrattazione, che è confluito nell'accordo-quadro del 20 aprile 1994; per il «riconoscimento» della cosiddetta indennità di vacanza contrattuale, sancito nello stesso accordo; per la predisposizione di un protocollo d'intesa delle RSU (rappresentanze sindacali unitarie), confluito negli accordi del 20 aprile con CGIL, CISL, UIL; del 14 giugno con le confederazioni dei dirigenti CIDA e CONFEDIR; del 16 giugno con CISNAL e CISAL; e negli accordi di comparto dei ministeri e degli enti locali del 12 e 26 maggio. Ha infine avviato l'elaborazione di un accordo quadro per le materie comuni, e l'attività di revisione e ripulitura delle normative vigenti, di origine sia contrattuale sia legale, nel pubblico impiego.

3.2. Verso il superamento della «cogestione»: il nuovo modello di relazioni sindacali

Una parte importante del DLgs 29 riguarda il ruolo del sindacato; l'obiettivo è quello di superare il modello della «cogestione», che ha visto modificare le norme che nel previgente ordinamento prevedevano forme di partecipazione dei rappresentanti, eletti o designati, delle organizzazioni sindacali, non solo nei consigli di amministrazione e nelle commissioni di concorso e negli organismi similari, ma anche in tutti gli organismi, paritetici e non, che in relazione alle competenze attribuite ai diri-

genti generali e ai dirigenti in genere (art. 3, comma 2; artt. 16 e 17 del DLgs 29/93) svolgono funzioni riconducibili ad attività di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, nonché di organizzazione delle risorse umane e strumentali di controllo. Inoltre, è stato affrontata la materia delle aspettative e dei permessi sindacali.

Secondo le finalità della riforma, il sindacato viene invece inteso essenzialmente nel suo ruolo di controllo sociale (in questo senso è da leggere anche la preferenza accordata al sindacalismo confederale), da esercitare in viarie forme secondo la materia e il luogo. Così esso, al di là delle fasi di contrattazione, è chiamato a consultazione, viene spesso informato e talora partecipa all'esame di problemi e proposte. Ad esempio, si prevede che i sindacati siano informati per quanto riguarda le piante organiche, la gestione dei rapporti di lavoro, i criteri generali dell'organizzazione degli uffici e gli orari, la redistribuzione del personale; oppure consultati sulla mobilità, sui trasferimenti e sugli accessi; ancora, che diano il loro accordo sulla determinazione dei comparti, per la definizione della maggiore rappresentatività sindacale sul piano nazionale, per la definizione di nuove forme di partecipazione delle rappresentanze del personale ai fini dell'organizzazione del lavoro nelle amministrazioni, e per l'interpretazione dei contratti collettivi; infine, che diano il loro consenso per la determinazione delle aspettative e dei permessi sindacali.

Peraltro, l'estesa considerazione delle prerogative sindacali aveva già fatto sostenere al non ancora ministro Cassese che l'intervento del DLgs 29 poco avrebbe mutato, in concreto, in tema di «cogestione», considerando che «nessuna legge prevede tanti poteri dei sindacati nel rapporto di lavoro privato, dove obblighi di informazione e di consultazione sono *conquistati* con la contrattazione collettiva, cioè in forme privatistiche»; inducendo poi lo stesso Cassese a ribadire, nella direttiva all'Aran del marzo 1994, l'esigenza di un effettivo superamento delle precedenti pratiche di partecipazione sindacale, in modo da favorire «lo sviluppo del sindacato quale "associazione" piuttosto che "apparato"».

Ancora in tema di relazioni sindacali e di contrattazione, il periodo è stato inoltre caratterizzato da altri interventi, il più importante dei quali è il «Protocollo d'intesa sul costo del lavoro per la parte relativa al pubblico impiego» del 3-23 luglio 1993, allegato al «Protocollo sulla politica dei redditi e sull'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo», sottoscritto dal governo Ciampi e dalle organizzazioni sindacali confederali.

Con decreto del ministro della Funzione pubblica dell'8 giugno 1993 sono state individuate le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale aventi titolo a partecipare alla trattativa per

la definizione dell'accordo sindacale riguardante la determinazione dei comparti di contrattazione collettiva. Successivamente, è stato definito l'accordo per la rideterminazione di detti comparti, perfezionato con DPCM 30 dicembre 1993, n. 593.

3.3. Le misure per il controllo della spesa

Il DLgs 29 dispone regole e procedure dirette al controllo della spesa delle amministrazioni pubbliche, in particolare di quella relativa al costo del lavoro. In specie, vengono predisposte misure non solo per il controllo delle spese del personale al momento della stipulazione dei contratti (si veda il paragrafo 3 .1, p. 278), ma anche per poter intervenire in fieri nel caso vengano rilevati sostanziali scostamenti rispetto agli stanziamenti programmati. Infatti, si prevede che il ministro del Tesoro possa proporre misure correttive idonee a ripristinare l'equilibrio di bilancio, qualora si verifichino o siano prevedibili difformità rispetto alle grandezze finanziarie programmate (art. 66).

A supporto di queste disposizioni viene definita una serie di procedure di controllo, in cui il ruolo principale è ancora attribuito al ministero del Tesoro che agisce, secondo quanto introdotto dai decreti correttivi, mediante intese con il Dipartimento per la funzione pubblica. A esso compete l'acquisizione delle informazioni (per funzioni e per programmi) sui flussi finanziari relativi alla spesa per il personale di tutte le amministrazioni pubbliche (art. 63). In tale ambito ai due dicasteri viene affidata la definizione di procedure interne e tecniche di rilevazione, accanto all'elaborazione di una nuova, sperimentale articolazione dei bilanci pubblici, elaborata in coerenza con le funzioni di spesa riconducibili alle unità amministrative cui compete la gestione dei programmi.

Inoltre, specifiche competenze riguardano la Corte dei conti (a essa le amministrazioni devono inviare il conto annuale delle spese per il personale; la Corte riferisce poi al parlamento sulla gestione di tali risorse) e la Ragioneria generale dello stato (visite ispettive per la valutazione e la verifica delle spese, con particolare riferimento agli oneri dei contratti collettivi, per evidenziare eventuali irregolarità da denunciare alla Corte dei conti; per questa funzione i servizi ispettivi della Ragioneria generale possono essere integrati con l'ispettorato operante presso il Dipartimento per la funzione pubblica). Sempre sul versante della spesa, a fini di un suo contenimento, vengono poi disposte misure nell'ambito della ridefinizione degli istituti della mobilità e delle assunzioni. Si vedano a questo proposito gli specifici paragrafi.

4. La dirigenza

4.1. La problematica della separazione tra responsabilità politica e responsabilità amministrativa nel DLgs 29/93

Come è già stato sottolineato nei paragrafi iniziali, la riforma della dirigenza viene impostata su due punti principali:

- la separazione tra funzioni di direzione politica e funzioni di direzione amministrativa, attraverso la definizione di garanzie a favore dei dirigenti (non accompagnate anche da interventi di tipo organizzativo);
- la responsabilizzazione della dirigenza e l'introduzione di strumenti e tecniche direzionali di tipo aziendalistico, nella direzione della «costruzione» di un'amministrazione pubblica.

A questi si aggiungono altre previsioni, in particolare quelle relative alla formazione. Il DLgs 29/93 affronta il tema della riforma della dirigenza affermando, innanzitutto, il principio della separazione tra politica e amministrazione. Riprendendo le proposte di un disegno di legge del 1989 e raccogliendo una testuale indicazione della legge delega, stabilisce che spetta agli organi di direzione politica il potere di definire gli obiettivi e i programmi da attuare, e quindi di verificare la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite. Spetta ai dirigenti la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno; per queste finalità i dirigenti dispongono di autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo: sono quindi responsabili della gestione e dei relativi risultati.

Il rapporto tra organi politici e dirigenza, impostato fino a ora sul modello gerarchico (dirigente come responsabile della legittima esecuzione amministrativa), appare indirizzato ad assumere le caratteristiche del rapporto direzionale (dirigente come gestore delle risorse e responsabile dei risultati). A tal fine vengono posti i limiti entro cui esercitare la funzione di indirizzo politico-amministrativo; il ministro, periodicamente e comunque entro sessanta giorni dall'approvazione del bilancio, definisce gli obiettivi e i programmi da attuare, indicando le priorità, ed emana le direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione; assegna a ogni dirigente generale una quota parte del bilancio dell'amministrazione in riferimento ai procedimenti o subprocedimenti di competenza e agli oneri per il personale e le risorse strumentali. Inoltre, il ministro può avoca-

re a sé gli atti di competenza dirigenziale, ma solo per particolari motivi di necessità e urgenza.

Il DLgs 470/93 precisa in seguito queste disposizioni, dato che da più parti si era criticato l'eccessivo schematismo della bipartizione, modellata sostanzialmente ancora una volta sull'organizzazione dei ministeri, e le conseguenti difficoltà di ricondurre a questa l'azione delle varie amministrazioni pubbliche, in particolare quelle in cui non è immediatamente riconoscibile un'autonoma funzione di direzione politica. La nuova formulazione sottolinea così che il nuovo assetto può valere solo nelle amministrazioni in cui gli organi di governo (questa la terminologia che sostituisce la precedente «organi di direzione politica») sono direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica ministeri e amministrazioni autonome statali, regioni, province, comuni. Mentre negli enti pubblici, negli enti di ricerca, nelle università e in altre amministrazioni «non rappresentative», non essendovi organi di governo, non può prevedersi un vero e proprio indirizzo politico, pur permanendo l'esigenza di una distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e gestione dall'altro. Inoltre, con il DLgs 546/93, si è accentuato il principio di separazione politica/amministrazione e conseguentemente l'autonomia della dirigenza, mediante la previsione che l'avocazione da parte del ministro deve essere comunicata al presidente del Consiglio dei ministri.

Ulteriori elementi diretti a rafforzare tale principio sono stati inseriti nella legge 537/93, attraverso la creazione di uffici, alle dirette dipendenze del ministro, in funzione di supporto e di raccordo fra organo di governo e amministrazione.

4.2. Attribuzioni e responsabilità; qualifiche e nomine

La seconda linea guida che caratterizza la riforma riguarda l'obiettivo di innescare un processo di progressiva «managerializzazione» della dirigenza pubblica. Si prospetta per la prima volta la creazione di legami tra missioni, bilanci e risultati. Inoltre, il riconoscimento formale di ampie aree di autonomia viene accompagnato da margini operativi per quanto concerne l'organizzazione del lavoro, la gestione del personale, la realizzazione degli interventi a rilevanza esterna. Infine, si introduce la verifica dei risultati quale strumento per la concretizzazione del principio di responsabilità.

Il DLgs 29 opera innanzitutto una riduzione delle qualifiche dirigenziali (con esclusione del personale delle forze di polizia, delle forze armate, delle carriere prefettizia e diplomatica), eliminando la figura del di-

rigente superiore; cosicché la carriera è articolata sulle qualifiche del dirigente generale e del dirigente.

La parte relativa alle attribuzioni è diretta a sostanziare l'affermazione dei principi dell'autonomia e della responsabilità dirigenziale; per quanto concerne i direttori generali (art. 16) sono trattate innanzitutto le competenze sul versante del raccordo con la direzione politica: spetta infatti a essi la formulazione di proposte al ministro, anche relative ad atti di competenza ministeriale; e la cura dell'attuazione dei programmi (sulla base dell'indirizzo politico-amministrativo del ministro), compreso l'esercizio dei poteri di spesa e di acquisizione delle entrate. Seguono quindi i poteri relativi all'organizzazione: la determinazione dei criteri generali di organizzazione degli uffici, con la definizione in particolare dell'orario di servizio e dell'orario di lavoro; l'adozione degli atti di gestione del personale e l'attribuzione dei trattamenti accessori spettanti al personale. Inoltre, i dirigenti generali promuovono e resistono alle liti; coordinano le attività dei responsabili di procedimento; verificano e controllano le attività dei dirigenti, anche con potere sostitutivo; richiedono direttamente pareri agli organi consultivi.

Passando invece ai dirigenti, a essi viene attribuito, innanzitutto, l'esercizio dei poteri di spesa e di gestione dei progetti; a loro compete poi la verifica dei carichi di lavoro e della produttività dell'ufficio cui sono preposti, anche in riferimento a ogni singolo dipendente.

Di rilievo, poi, per l'innovazione che rappresentano, le disposizioni dell'art. 20, ampiamente modificato dal DL 470/93. Il decreto correttivo fa precedere l'originario titolo «Responsabilità dirigenziali» con le parole «Verifica dei risultati», toccando così il punto cruciale del problema.

I dirigenti generali e i dirigenti vengono resi responsabili del risultato dell'attività svolta dagli uffici cui sono preposti, e quindi della realizzazione dei programmi e dei progetti, in termini di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, incluse le decisioni organizzative e di gestione del personale. Devono quindi all'inizio di ogni anno predisporre una relazione descrittiva sull'attività svolta l'anno precedente.

Il processo direzionale connesso alla funzione manageriale e incentrato sui primi due termini «autonomia (di gestione)-responsabilità (sui risultati)» viene quindi chiuso con il terzo termine, quello della «verifica dei risultati»; in modo tale da permettere ai dirigenti di avere informazioni sull'attività dei propri uffici e agli organi politici di poter esprimere giudizi ed eventualmente prendere provvedimenti correttivi sia per quanto concerne le politiche che per quanto riguarda la gestione operata dall'amministrazione.

Gli strumenti identificati per effettuare la verifica dei risultati sono

quelli caratterizzati dall'utilizzo di tecniche di valutazione ex post e di controllo di gestione. Nella prima versione del DLgs 29, tuttavia, il testo dell'articolo 20 lascia permanere una forte ambiguità sulle finalità della verifica dei risultati. Mentre, infatti, la verifica viene intesa solitamente come controllo di gestione in funzione «direzionale», cioè di valutazione della gestione delle risorse e dei risultati raggiunti per sapere se si deve continuare ad agire in quel modo oppure ri-orientare le azioni, qui sembra emergere un'accezione più tradizionale di verifica come «controllo di conformità» tra indirizzi e risultati, e come accertamento delle responsabilità. Con ciò vanificando sostanzialmente la portata di uno strumento che basa la propria efficacia non tanto sulla sanzionabilità di risultati non ottimali, quanto sull'apprendimento organizzativo.

Questa prima versione dispone solo che il ministro si avvale di appositi nuclei di valutazione nominati dal presidente del Consiglio dei ministri, composti da esperti anche interni all'amministrazione; e che in casi di particolare complessità possono essere stipulate apposite convenzioni con qualificati soggetti pubblici e privati.

Di seguito viene inserita la parte relativa alle sanzioni: in caso di inosservanza delle direttive e di risultati negativi si può procedere al collocamento a disposizione del dirigente per la durata massima di un anno, con conseguente perdita del trattamento economico accessorio connesso alle funzioni; inoltre, in caso di responsabilità particolarmente grave o reiterata, può essere disposto il collocamento a riposo per ragioni di servizio.

Il DL 470 ridefinisce con più coerenza la verifica dei risultati nell'ambito dei controlli di gestione di tipo direzionale; dispone infatti la costituzione di specifici servizi di controllo interno o nuclei di valutazione; questi hanno il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa. Per rafforzare la loro funzione, pur in raccordo con gli organi di direzione politica, essi operano in posizione di autonomia e dispongono di un apposito contingente di personale; inoltre, rispondono esclusivamente agli organi di direzione politica. Sono composti da dirigenti generali e da esperti, anche esterni.

Tornando al tema delle qualifiche, iniziamo evidenziando come il DL 470/93 abbia apportato una serie di correzione all'originario testo del DLgs 29, sempre in funzione di stemperare un disegno delineato sulla base del modello ministeriale e pertanto non sempre applicabile ad altre realtà, oltre che in alcuni casi anche lesivo delle sfere di autonomia regionali e locali. Pertanto viene sottolineato che le norme della dirigenza riguardano le amministrazioni dello stato (comprese quelle autonome),

mentre per le altre amministrazioni l'obbligo è quello di adeguare i rispettivi ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità.

L'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale (nell'amministrazione dello stato, anche a ordinamento autonomo, e nelle università) è disposta mediante regolamento governativo, su proposta del ministro competente e d'intesa con il Dipartimento per la funzione pubblica e il ministro del Tesoro. Gli altri uffici dirigenziali sono invece disposti con regolamento del ministro competente.

Per la prima applicazione di questa disposizione, considerata essenziale per la riorganizzazione della funzione dirigenziale, il DLgs 29 prevede che tutte le amministrazioni pubbliche, nell'ambito della ridefinizione di uffici e dotazioni organiche in base ai carichi di lavoro, operino una riduzione non inferiore al dieci per cento del personale dirigenziale.

La nomina dei dirigenti generali è disposta con DPR previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del competente ministro. Tale nomina può riguardare il personale con qualifica di dirigente nei ruoli delle amministrazioni ed enti; può altresì riguardare esperti, in possesso di particolari requisiti, e persone appartenenti a specifiche categorie (dirigenti di organismi, enti o aziende pubbliche e private, appartenenti ai settori della ricerca e della docenza universitaria, a magistrature o all'Avvocatura dello stato) Infine, possono essere conferiti incarichi di dirigente generale a persone estranee, dotate di particolari requisiti, con contratti di diritto privato di durata non superiore a cinque anni, rinnovabile una sola volta. I «particolari requisiti», che un progetto di regolamento del marzo 1994 ha individuato, sono quelli dell'età, della cittadinanza, dell'assenza di cariche politiche o sindacali e dell'esperienza professionale.

Un Albo dei dirigenti è stato istituito per consentire la conoscenza quantitativa e delle caratteristiche culturali, professionali e manageriali dei dirigenti pubblici, anche ai fini dell'attuazione della disciplina della mobilità (si veda il DPCM 11 marzo 1994, n. 374).

Secondo quanto scritto dallo stesso ministro Cassese, una delle parti più carenti della riforma amministrativa nell'XI legislatura è stata quella relativa alla dirigenza. Infatti, nonostante quanto innovato con il DLgs 29 e i decreti correttivi, molto altro resta da fare, solo se si guarda alle indicazioni emerse dalla «Commissione sulla riforma del personale pubblico». Nel rapporto della commissione si sottolinea come vi sia l'esigenza nell'amministrazione italiana di un sensibile mutamento culturale teso all'introduzione del concetto di «servizio», erogato per soddisfare bisogni collettivi.

Il punto di volta di un'efficace riforma è costituito dall'introduzione

di un processo direzionale, coinvolgente organi di direzione politica e dirigenti, basato sui bilanci globali di spesa o tetti di spesa da non superare, la cui fissazione va accoppiata con la definizione di livelli di prestazioni da raggiungere. Nell'ambito del bilancio spetta dunque al dirigente la discrezionalità sulla gestione delle risorse, sull'organizzazione del lavoro e sulla gestione del personale, compreso l'utilizzo selettivo degli incentivi di produttività, permettendo così un'effettiva responsabilizzazione e una rivalutazione del ruolo direzionale: «lo strumento dei budget globali può infatti riuscire a declinare il massimo possibile di garanzia per le finanze pubbliche, con il massimo di responsabilità dei dirigenti e il massimo di libertà nella gestione delle risorse umane e materiali».

Pur in modo poco articolato, nel DLgs 29 è stata prevista una gestione per bilanci da parte dei dirigenti: essa non è stata tuttavia accompagnata dalla riforma della struttura del bilancio e della contabilità; così che con il permanere dell'attuale frammentazione del bilancio in una miriade di capitoli di spesa distinti per oggetto, difficilmente questa previsione potrà trovare applicazione.

4.3. Il reclutamento della dirigenza e il ruolo della Scuola superiore della Pubblica Amministrazione

Tra gli elementi essenziali per la modernizzazione dell'amministrazione e la creazione di un management direzionale figurano anche quelli relativi al reclutamento dei dirigenti. In passato si sono in particolare sottolineati gli effetti negativi derivanti da meccanismi di selezione e avanzamento di carriera basati quasi unicamente sul criterio dell'anzianità di servizio, con il risultato di avere una dirigenza di età elevata, poco mobile, scarsamente influenzata da apporti provenienti dall'esterno, soggetta a elevati tempi medi di carriera.

Con il DLgs 29 e con i successivi decreti correttivi si sono poste le condizioni per mutare tale situazione. Le norme in materia di accesso prevedono, infatti, per la dirigenza due modalità «normali» di reclutamento: quella attraverso concorsi per esami e quella attraverso i corsi-concorso organizzati dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA). Solo per i primi tre anni dall'entrata in vigore del decreto 29 la metà dei posti conferibili mediante concorso per esami può venire attribuita attraverso concorso per titoli di servizio.

La precisazione delle due modalità introdotte è stata fissata con il DPCM 21 aprile 1994, riguardante le amministrazioni dello stato, anche a ordinamento autonomo. I concorsi per esami devono essere utilizzati per il 70 per cento dei posti disponibili annualmente, mentre il restante

30 per cento dei posti viene coperto mediante corso-concorso. A questo riguardo è significativa la riforma della scuola superiore della pubblica amministrazione, che il DL 470 ha ricondotto alla specifica missione della formazione del personale statale, mentre la prima versione del DLgs 29 aveva per essa disegnato un non specificato ruolo non solo di formazione generale ma anche di ricerca. In particolare, alla SSPA compete la formazione preliminare all'accesso alle qualifiche VIII e IX, il reclutamento dei dirigenti, la formazione permanente per le medesime qualifiche. Inoltre, esprime pareri su piani e programmi formativi di amministrazioni statali ed enti di formazione per il personale delle qualifiche diverse da quelle sopra citate.

In quest'ambito, tuttavia, pur con gli interventi che saranno descritti nel paragrafo (10, p. 307) sulla formazione, è da evidenziare il permanere di un'offerta formativa, anche ai fini del redutamento, ancora lontana dalle esigenze di cambiamento richieste dal complesso di riforme introdotto (creazione di una cultura del servizio, sviluppo di una mentalità economica nella gestione, formazione manageriale; commercializzazione dei servizi).

5. Dotazioni organiche. Mobilità

5.1. Il superamento delle piante organiche e la determinazione delle dotazioni mediante rilevazione dei carichi di lavoro

Uno degli interventi più attesi nel settore del personale pubblico, tanto in funzione della razionalizzazione delle modalità di formazione degli organici (per poter operare un'effettiva programmazione del personale) quanto in funzione dell'affermazione di un'effettiva autonomia degli enti regionali e locali, è stato quello relativo alla riforma delle disposizioni sulle piante organiche. Le piante organiche si sono mostrate, infatti, uno strumento inadeguato. Esse infatti tendono a irrigidire ruoli e funzioni e a produrre troppo in ritardo gli adeguamenti resi necessari dall'evoluzione organizzativa e tecnologica, con conseguente sovra- o (più frequentemente) sotto-utilizzazione del personale; in più, la distinzione tra momento della determinazione degli organici «ideali» e quello dell'effettiva copertura, ha costituito un incentivo al sovra-dimensionamento dei primi e, di conseguenza, una giustificazione alle inefficienze e alle carenze nelle prestazioni. Accanto a questi problemi, si sono aggiunti quelli connessi al tentativo di governare in modo centralizzato le assunzioni.

Il DLgs 29, anche a seguito delle modificazioni apportate dal DL 470/93, prevede che in sede di prima applicazione dello stesso decreto

le amministrazioni pubbliche procedano alla rilevazione di tutto il personale e alla successiva rideterminazione di uffici e piante organiche sulla base dei seguenti criteri:

- 1) articolazione per funzioni omogenee; armonizzazione degli orari di servizio, apertura al pubblico, e di lavoro; istituzione di apposite strutture per l'informazione al pubblico e così via (criteri organizzativi di cui all'art. 5, DLgs 29);
- 2) rilevazione dei carichi di lavoro, con riferimento alla quantità totale di atti e di operazioni per unità di personale prodotti negli ultimi tre anni, ai tempi regolari di esecuzione delle attività e, ove rilevi, al grado di copertura del servizio reso, in rapporto alla domanda espressa e potenziale;
- 3) organizzazione delle risorse, umane e materiali, in relazione agli obiettivi, in funzione dell'eliminazione delle eventuali duplicazioni e sovrapposizioni di funzioni, e per conseguire una riduzione per accorpamento degli uffici dirigenziali, con conseguente riduzione delle dotazioni organiche dirigenziali in misura non inferiore al 10 per cento (articoli 6 e 31, DLgs 29).

Questa disposizione viene ripresa e rafforzata dalla legge 537/93, secondo cui le dotazioni organiche di ciascuna amministrazione devono essere determinate in base alla misurazione dei carichi di lavoro per unità organizzative interne, da ripetere a cadenza biennale. A tale operazione vengono ricondotte le possibilità di future assunzioni di personale, stante l'ulteriore disposizione che ridefinisce ex lege le piante organiche attuali in coincidenza con i posti ricoperti al 31 agosto 1993, azzerando così le vacanze di organico. Si tratta, in definitiva, del sostanziale superamento delle piante organiche e dell'istituto della deroga, modalità di definizione delle esigenze e di controllo delle assunzioni non certo rispondenti alle esigenze di flessibilità ed efficienza delle organizzazioni pubbliche. Ma non solo: le assunzioni così determinate vengono rese indipendenti dalla qualifica o dalla funzione nella quale si verifica la cessazione dal servizio, in quanto le opportunità di adeguamento delle dotazioni di personale si applicano alla somma degli organici e dei ruoli dell'intera amministrazione o servizio considerati, con il solo vincolo del rispetto del tetto di spesa complessiva; e, inoltre, il complesso delle disposizioni tende a eliminare i vincoli in precedenza posti agli enti locali, in quanto si esclude che le dotazioni organiche degli enti locali non in dissesto siano soggette all'approvazione di organismi centrali (pur rimanendo vincolate alle misure congiunturali in materia).

Il limite di queste previsioni sta nella disposizione secondo cui spetta al Dipartimento per la funzione pubblica non solo la predisposizione di un manuale operativo da fornire alle amministrazioni a titolo esemplificativo e di indirizzo metodologico, ma anche la verifica della congruità delle metodologie utilizzate dalle amministrazioni per determinare i carichi di lavoro, entro trenta giorni dall'invio della documentazione. Una scelta che ha ingenerato le polemiche, seguite all'emanazione della circolare 23 marzo 1994, n. 6 (Carichi di lavoro delle amministrazioni pubbliche e dotazioni organiche delle Amministrazioni dello Stato) contenente l'esemplificazione della metodologia di base, cosicché un successivo provvedimento approvato nella XII legislatura ha eliminato tale vincolo per gli enti locali non in dissesto.

5.2. Interventi in materia di mobilità

In un contesto di contenimento delle spese correnti, anche gli istituti della mobilità hanno ricevuto un'attenzione più rilevante che in passato. Innanzitutto, la materia è stata affrontata nel DLgs 29 (con modificazioni apportate dal DL 470/93 e dal DL 546/93), in cui vengono disciplinate la mobilità volontaria, la mobilità obbligatoria d'ufficio e una terza nuova forma costituita dalla mobilità contrattata, frutto di accordi tra amministrazioni pubbliche e organizzazioni sindacali con il consenso dei singoli lavoratori interessati (articoli 32-35). In relazione alle risultanze della rilevazione dei carichi di lavoro e alla conseguente ride- terminazione delle dotazioni organiche, si dispone che le amministrazioni pubbliche debbano comunicare al Dipartimento della funzione pubblica le carenze, gli esuberi risultanti e le domande di trasferimento volontario. I dipendenti appartenenti a qualifiche o professionalità in esubero sono quindi assoggettati a mobilità con trasferimento a domanda oppure d'ufficio, privalegiando la mobilità all'interno dello stesso comparto; in caso che il personale non ottemperi al trasferimento d'ufficio, questo viene posto in disponibilità (con conseguente riduzione della retribuzione e per un termine dato, oltre il quale viene disposta la cessazione del rapporto di servizio).

Per quanto riguarda le amministrazioni regionali, si prevede la possibilità per singole regioni di aderire alla mobilità di livello nazionale mediante la formazione di preventive intese con il Dipartimento della funzione pubblica; inoltre si richiede alle regioni stesse di disciplinare la mobilità del proprio personale, anche in relazione alla delega di funzioni agli enti locali. Infine, è significativo il coinvolgimento dei comitati provinciali e dei comitati metropolitani, chiamati a effettuare accertamenti e a

esprimere proposte in merito alla razionale redistribuzione del personale degli organi decentrati delle amministrazioni statali.

La definizione delle specifiche modalità e procedure per l'attuazione delle tre tipologie di mobilità è demandata dal DLgs 29 all'emanazione di un apposito regolamento. Uno schema di regolamento è stato a questo fine elaborato dal Dipartimento per la funzione pubblica e inviato nell'aprile 1994 al parere del Consiglio di stato, ma non ha tuttavia ancora terminato il proprio *iter* di approvazione.

Una prima applicazione dei provvedimenti in materia è comunque rinvenibile nel caso della ricognizione dei posti vacanti da ricoprirsi con il personale della soppressa Azienda di stato per i servizi telefonici, pubblicati con decreto ministeriale sulla Gazzetta Ufficiale n. 66-bis/Serie speciale del 20 agosto 1993.

6. L'accesso alla pubblica amministrazione

6.1. L'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi pubblici

In materia di accesso all'impiego pubblico, l'attività di riforma si è concentrata su due aspetti essenziali: l'introduzione di criteri più aderenti ai principi di imparzialità e trasparenza nell'espletamento delle procedure concorsuali, da un lato; e il perseguimento di una maggiore tempestività ed economicità dei processi di reclutamento.

Un'anticipazione la si ritrova nella proposta di norme costituzionali sulle pubbliche amministrazioni avanzata nel marzo 1993 da Cassese nell'ambito del progetto finalizzato CNR-Organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione (si veda Le norme costituzionali sulla pubblica amministrazione. Presentazione della proposta per la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali); tra le norme proposte, figurano infatti quelle che, nel richiamare l'art. 97 della Costituzione, precisano che i funzionari professionali sono assunti e accedono alle qualifiche superiori solo mediante concorsi pubblici aperti a tutti; e sanciscono il principio secondo cui gli organi che provvedono all'assunzione del personale devono essere composti in modo da garantirne l'indipendenza e l'imparzialità.

Nello stesso tempo, una grande eco hanno avuto due sentenze della Corte costituzionale, la 453/90 e la 333/93, che in riferimento al principio di imparzialità hanno affermato la necessità che le commissioni concorsuali (relative sia a concorsi per l'accesso agli impieghi sia a concorsi,

interni o esterni, per l'accesso a qualifiche superiori) siano composte «prevalentemente» di tecnici ed esperti esterni all'amministrazione che gestisce il concorso, a motivo del carattere essenzialmente tecnico della valutazione da esprimere.

I motivi per una così determinata attenzione alla tematica si possono ritrovare anche nelle conclusioni delle due ricerche dedicate all'argomento dal Dipartimento della funzione pubblica. La prima (Le commissioni di concorso per l'accesso ai pubblici impieghi, 1993) analizza l'applicazione delle nuove norme inserite nel DLgs 29, che recepiscono le indicazione della Corte costituzionale e anche quelle timidamente emerse nella legislazione (nella legge 142/90 e nella legge 111/91); l'analisi dei dati evidenzia come complessivamente sia stata data a esse un'applicazione disomogenea e marginale, con una preponderanza ancora delle commissioni a composizione mista, con presenza di politici e sindacalisti (oltre il 60 per cento in tutte le amministrazioni, con la punta costituita dalla totalità delle USL indagate, in quanto nessuna di esse aveva a quella data posto attuazione alle disposizioni del DLgs 29). Il secondo studio (Un'analisi delle assunzioni presso la pubblica amministrazione, 1994) ha posto in evidenza la scarsa qualità delle procedure concorsuali, sia in termini di efficienza sia in termini di trasparenza. La dimensione dell'inefficienza, data dai tempi di inattività e di rilavorazione (che condizionano quindi la tempestività e i costi del processo) si può cogliere dal numero di modifiche ai concorsi; nel periodo 1988-1993 in media il 7 per cento dei concorsi e il 9 per cento dei posti banditi ha subito un cambiamento in itinere, quale ad esempio una riapertura del termine o una modifica dei posti banditi o ancora una revoca o una rettifica riguardante il diario di prova o i criteri di ammissione al concorso. La dimensione della trasparenza è stata affrontata con l'analisi dei bandi. Il contenuto di questi presenta talora lacune informative, imprecisioni, contraddizioni; inoltre risulta spesso in alcune sue parti di difficile lettura e comprensione, soprattutto a motivo dei continui rimandi alle normative che regolano alcuni aspetti (in particolare le riserve di posti).

La materia dell'accesso all'impiego pubblico è quindi richiamata in una serie di articoli del DLgs 29 (in seguito precisati in alcuni passaggi dai decreti correttivi). Innanzitutto, nella parte relativa ai «principi», l'articolo 8 è dedicato alle modalità di selezione del personale, in cui si affermano i seguenti criteri fondamentali: a) concentrazione e rapidità dei tempi e dei modi di svolgimento; b) unicità della selezione per identiche qualifiche e professionalità, pur se di amministrazioni ed enti diversi; c) decentramento, ove opportuno, dei procedimenti di selezione; d) composizione delle commissioni esclusivamente con esperti che non siano

componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione interessata, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni e organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali; *e*) adozione di meccanismi informativi e di altri strumenti atti a ridurre la discrezionalità della valutazione e ad accelerare le procedure.

Gli articoli dal 36 al 44 contengono quindi disposizioni specifiche sulla materia. L'art. 36 definisce le forme di reclutamento cui ricorrere per le assunzioni (anche a tempo parziale): a) concorso pubblico (per esami, per titoli, per titoli ed esami, per corso-concorso o per selezione); b) avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento, per le qualifiche e profili per cui è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo; c) chiamata numerica degli iscritti nelle liste di collocamento formate dagli appartenenti alle categorie protette; a questo elenco deve essere aggiunta anche l'accesso mediante periodo biennale di formazione e lavoro di cui all'art. 44. Vengono richiamati inoltre anche i principi di tempestività, economicità e celerità, oltre a quello di imparzialità, cui devono riferirsi procedure e criteri di svolgimento dei concorsi e le tecniche di selezione. L'art. 36 contiene poi il divieto per le amministrazioni di costituire rapporti a tempo determinato per prestazioni superiori a tre mesi.

Una vera e propria innovazione è invece quella collegata al perseguimento dell'economicità e tempestività delle procedure e modalità concorsuali; gli articoli 38, 39 e 40 disciplinano infatti i «concorsi unici». Il concorso unico è una forma di reclutamento, da parte delle amministrazioni statali, che prevede la definizione di un unico contingente di posti da mettere a concorso, utile per tutte le amministrazioni interessate. Il contingente è costituito da specifiche professionalità e sedi di destinazione, e viene definito dal Dipartimento della funzione pubblica in base alle proposte di reclutamento che le amministrazioni elaborano in riferimento alle esigenze di personale programmate su base biennale. Le amministrazioni coinvolte attingono quindi il personale dalle graduatorie formatesi. I concorsi unici possono essere banditi a livello circoscrizionale, in riferimento a uffici di livello inferiore (regionale, compartimentale, provinciale e così via); possono inoltre essere espletati con prove d'esame svolte in sedi decentrate ed essere preceduti, in caso di un'elevata consistenza di candidati, da prove psico-attitudinali. Questa modalità può così permettere tempestività di copertura; controllo e allocazione delle risorse nelle sedi e uffici ove queste necessitano; riduzione dei costi; maggiore obiettività nella formazione delle graduatorie.

Alcune norme riguardano la materia delle assunzioni in riferimento all'obiettivo di porre freno a una delle cause dello squilibrio nella distri-

buzione (territoriale e organizzativa) del personale; si dispone infatti che il personale assunto deve rimanere nelle sedi di prima destinazione per un periodo non inferiore ai sette anni; e si fa esclusione in tale periodo di ricorrere a comandi o distacchi sia nel caso che la nuova sede di destinazione abbia dotazioni organiche complete nella qualifica posseduta, sia nel caso che la sede di prima destinazione abbia posti vacanti nella stessa qualifica posseduta.

Veniamo quindi brevemente a evidenziare le principali innovazioni del Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi, approvato con DPR 9 maggio 1994, n. 487 (il regolamento è stato preceduto da due direttive del 17 dicembre 1993, riguardanti le assunzioni delle categorie protette e la composizione delle commissioni di concorso).

Del regolamento, che detta regole generali uniformi per tutte le amministrazioni, meritano menzione almeno due blocchi di provvedimenti. Il primo, relativo al perseguimento dell'imparzialità e trasparenza delle procedure, consiste nella riduzione dei componenti delle commissioni esaminatrici a tre tecnici esperti nelle materie oggetto del concorso, nell'obbligo di indicare nei bandi di concorso i titoli valutabili e il punteggio massimo a essi attribuibile singolarmente e per categoria, nell'obbligo per le commissioni esaminatrici di prestabilire i criteri e le modalità di valutazione delle prove concorsuali al fine di motivare i punteggi attribuiti alle prove dei singoli candidati e inoltre di predeterminare prima delle prove orali i quesiti da porre ai candidati, nell'obbligo per le amministrazioni di fissare il termine entro il quale il concorso verrà concluso e nella regolamentazione del diritto di accesso agli atti concorsuali, in osservanza delle prescrizioni della legge 241/90. Il secondo, in tema di semplificazione ed economicità delle modalità concorsuali, stabilisce la disciplina delle eventuali operazioni di preselezione e del decentramento delle sedi di concorso; pone il termine di sei mesi dall'effettuazione delle prove scritte come data limite entro la quale devono concludersi tutte le restanti procedure concorsuali; puntualizza i passaggi procedurali dei concorsi unici, stabilendo in particolare un «tetto» all'ammissione dei candidati mediante pre-selezione; articola le tipologie e le caratteristiche delle prove scritte in relazione alle qualifiche da ricoprire.

Se una breve annotazione può essere fatto a questo complesso di iniziative di adeguamento dell'ordinamento in materia di accesso, può essere sottolineato che l'attenzione è stata diretta quasi esclusivamente alle garanzie formali e alla semplificazione; mentre non sembrano invece essere affrontate le problematiche connesse all'efficacia del reclutamen-

to in termini di adeguatezza del personale assunto per le esigenze funzionali dell'unità organizzativa richiedente, carenza solo parzialmente mitigata dalla previsione relativa alla presenza di tecnici esperti nelle commissioni concorsuali.

6.2. L'accesso alla pubblica amministrazione italiana dei cittadini provenienti dall'Unione Europea

La tematica dell'accesso dei cittadini stranieri provenienti dall'Unione Europea è stata affrontata già nella versione originaria del DLgs 29. L'art. 37 prevede infatti che la materia sia oggetto di regolamento per individuare i posti e le funzioni cui possono accedere solo soggetti con cittadinanza italiana, stante il recepimento del principio generale per cui «i cittadini degli Stati membri della Comunità Economica Europea possono accedere ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche».

Tale previsione recepisce la giurisprudenza ormai consolidata della Corte di giustizia, che è intervenuta per ridefinire il criterio di applicazione della deroga al principio della libera circolazione dei lavoratori stabilita dall'ultimo paragrafo dell'art. 48 del Trattato di Roma. La Corte di giustizia ha proposto una nozione comunitaria di «pubblica amministrazione» secondo cui un'amministrazione è «pubblica» nella misura in cui è investita dell'esercizio dei poteri che implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri e alle mansioni che hanno a oggetto la tutela degli interessi generali dello stato o delle altre collettività pubbliche.

L'Italia ha operato un implicito adeguamento con la legge 39/90, in materia di accesso (consentito peraltro a tutti i lavoratori stranieri) alle qualifiche delle ex carriere esecutiva e ausiliaria della pubblica amministrazione. L'adeguamento alla normativa della CEE si quindi definitivamente realizzato con l'approvazione del DPCM 7 febbraio 1994, n. 174, Regolamento recante norme sull'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche.

Nel testo vengono definiti innanzitutto i posti per l'accesso ai quali non può prescindersi dal possesso della cittadinanza italiana: a) i posti dei livelli dirigenziali delle amministrazioni dello stato e dei corrispondenti livelli delle altre amministrazioni; b) i posti con funzioni di vertice direttivo; c) i posti dei magistrati ordinari amministrativi, militari e contabili, nonché i posti degli avvocati e procuratori dello stato; d) i posti dei ruoli civili e militari della presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministeri Affari esteri, Interno, Grazia e giustizia, Difesa, Finanze. Mentre le tipologie di funzioni per il cui esercizio si richiede il requisito della cit-

tadinanza italiana sono le seguenti: a) funzioni che comportano l'elaborazione, la decisione, l'esecuzione di provvedimenti autorizzativi e coercitivi; b) funzioni di controllo di legittimità e di merito. Il provvedimento definisce, infine, i requisiti che i cittadini degli stati membri dell'Unione Europea devono possedere per accedere ai posti della pubblica amministrazione italiana (godere dei diritti civili e politici anche negli stati di appartenenza o provenienza; essere in possesso di tutti gli altri requisiti previsti per i cittadini italiani, fatta eccezione per la cittadinanza; avere adeguata conoscenza della lingua italiana).

7. Diritti e doveri dei pubblici dipendenti. Aspettative e permessi

7.1. Il Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni

Frutto di una proposta elaborata da un gruppo di lavoro incaricato dall'ex ministro Cassese e pubblicata nei quaderni del Dipartimento per la funzione pubblica come *Codice di condotta dei dipendenti pubblici*, la definizione e adozione formale di un codice di comportamento del personale pubblico viene prevista dal DL 546/3 (venendo quindi a far parte delle disposizioni del DLgs 29); il codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni è stato quindi pubblicato nel giugno 1994 sulla Gazzetta Ufficiale come decreto del ministro della Funzione pubblica del 31 marzo 1994. È prevista inoltre l'elaborazione di un apposito codice etico per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura di stato.

Il Codice di comportamento deve essere consegnato al dipendente all'atto dell'assunzione e deve essere recepito nei contratti collettivi quale allegato. Questa disposizione è quindi contenuta anche nella direttiva all'Aran del 31 marzo 1994, peraltro in una forma più «impositiva», in quanto si prescrive la recezione del Codice all'interno dei contratti, ,e non quale allegato.

L'elaborazione del testo si basa sulla considerazione che manca, per la maggior parte del personale amministrativo, un'analitica individuazione degli obblighi e dei divieti che si possano ricondurre ai principi espressi nel testo unico degli impiegati civili dello stato e in altri atti normativi che disciplinano la condotta di singole categorie di personale pubblico o dettano regole per specifiche materie. Da queste situazione discendono una serie di disfunzioni. In particolare, l'assenza di responsabilità disciplinare, dato che il relativo procedimento si è ridotto a un'appendice di quello penale. Oppure, l'assenza di sanzioni per una notevole quantità di

comportamenti che la richiederebbero; si considerino, ad esempio, utilizzando una terminologia adottata in Francia, i casi di corruzione «bianca» (quelli di livello più basso, che non colpiscono il sentimento morale della collettività) o quelli di corruzione «grigia» (come quella derivante dai conflitti di interesse); inevitabilmente, invece, i giudici non possono che concentrarsi sulla «corruzione nera». Il codice tende, così, all'eliminazione dell'anomalia per cui «il controllo sulle pubbliche amministrazioni finisce per essere svolto essenzialmente da soggetti estemi (in primo luogo il giudice penale), invece che essere operato, innanzitutto, da organi delle amministrazioni stesse».

Quanto ai contenuti, il Codice contiene prescrizioni sia di ordine etico sia di tipo disciplinare. Esse identificano sostanzialmente due obiettivi:

- scoraggiare la collusione tra dipendente pubblico e soggetti esterni all'amministrazione, tale per cui il dipendente pubblico da rappresentante dell'interesse pubblico diventa «difensore» di un interesse privato particolare in cambio di un beneficio o di un'utilità spartita con il soggetto portatore di tale interesse privato;
- scoraggiare l'abuso di autorità, cioè l'uso della discrezionalità associata al proprio ufficio per trarre benefici privati o per promuovere interessi e valori che contrastano con il ruolo di rappresentante o fiduciario dell'interesse pubblico.

Il Codice inizia sviluppando una serie di principi generali, già contenuti nella Costituzione e nel testo unico delle disposizioni sugli impiegati civili dello stato, trattando, ad esempio, della condotta conforme al dovere di servire esclusivamente la nazione e di rispettare i criteri di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione; oppure, del comportamento nei rapporti con il pubblico, tale da stabilire completa fiducia e disponibilità.

Una serie di prescrizioni riguarda invece la tutela dell'indipendenza. Innanzitutto le regole per la ricezione dei doni (non ammessa, con l'eccezione per i doni di «modico valore») e per l'offerta di doni da parte del dipendente, anch'essa non ammessa; parimenti vietato lo scambio di doni tra dipendenti, qualora possa incidere sulle preferenze da parte dei superiori o sulle carriere. Una serie di norme riguarda le attività collaterali del dipendente, ad esempio i secondi impieghi, ed è volta a prevenire situazioni che possano ostacolare il corretto svolgimento dei compiti del dipendente. È anche considerata in questo contesto la partecipazione ad associazioni e altre organizzazioni; si prevedono in questi casi obblighi di pubblicità, a eccezione della partecipazione a sindacati e partiti politici. Infine, varie norme riguardano casi di conflitto di interesse e sono volte più a risolvere che a prevenire situazioni di tensione che possano minac-

ciare l'indipendenza dell'amministratore. Si fa riferimento in particolare agli interessi finanziari: per cui ad esempio si prescrive l'obbligo di dichiarazione in merito a interessi finanziari del dipendente o di famigliari inerenti le attività o le decisioni di competenza dell'ufficio; oppure la comunicazione a partecipazioni azionarie che possano porlo in conflitto di interesse con l'amministrazione; oppure ancora altre norme prescrivono l'obbligo di astensione da decisioni o attività che possano coinvolgere interessi finanziari o non finanziari propri o di parenti, così come l'obbligo di astensione dal partecipare a decisioni o attività riguardanti interessi finanziari di soggetti coi quali nei due anni precedenti il dipendente abbia avuto rapporti di collaborazione retribuita.

Per quanto riguarda le norme a *tutela dell'imparzialità*, esse traducono il principio della parità di trattamento tra i cittadini; in casi critici, come quelli caratterizzati da pressioni illegittime oppure da decisioni particolari (appalti, concorsi e così via), il dipendente deve respingere le richieste provenienti dall'esterno o dai propri superiori, indicando le corrette modalità di partecipazione all'attività amministrativa; così come il dipendente deve astenersi dall'influenzare coloro che devono o possono adottare decisioni, o influire su decisioni, che vadano a vantaggio dello stesso dipendente.

Le norme sulla tutela della pubblica amministrazione sono poste per combattere l'uso distorto, da parte dei dipendenti, dei propri poteri o della propria posizione nell'amministrazione per conseguire vantaggi (economici o altro); in particolare, si intende evitare che un simile uso si realizzi nei rapporti con altri dipendenti. Sono quindi presenti disposizioni relative all'uso di risorse pubbliche e al comportamento in servizio: dal divieto di delega di attività o decisioni di propria spettanza, al divieto di assentarsi dal luogo di lavoro durante il normale orario di lavoro, salvo autorizzazione; dal divieto di utilizzare mezzi (di trasporto, telefoni, computer e così via) dell'amministrazione per fini privati. Seguono le norme riguardanti la tutela dell'immagine dell'amministrazione e quelle relative al corretto comportamento con il pubblico. Un rimando è anche fatto al Codice di stile, laddove si prescrive che nella redazione dei testi scritti e in tutte le altre comunicazioni con i cittadini, il dipendente deve adottare un linguaggio chiaro e comprensibile. Seguono infine le prescrizioni in materia di conclusioni di contratti, che mirano agli obiettivi della regolarità e della trasparenza nella conclusione dei contratti per conto della pubblica amministrazione.

L'ultima area trattata è quella concernente le informazioni dovute per la valutazione dei risultati dell'attività dell'ufficio, connessa con due delle più significative innovazioni contenute negli interventi del periodo Cassese, e cioè l'introduzione dei controlli interni e la redazione delle carte dei servizi pubblici. Si fa infatti obbligo al dirigente di fornire all'ufficio di controllo interno tutte le informazioni necessarie a una piena valutazione dei risultati conseguiti dall'ufficio cui è preposto, con particolare riguardo ai livelli di qualità e di quantità dei servizi erogati agli utenti e fissati dall'amministrazione in apposite carte dei diritti dell'utente.

7.2. Gli interventi volti alla riduzione delle assenze dal lavoro nel pubblico impiego: aspettative e permessi sindacali; aspettative e permessi per mandato elettivo e per mandato politico-amministrativo; congedi straordinari

La problematica delle assenze dal lavoro nel pubblico impiego ha avuto una specifica attenzione durante il periodò Cassese. Il tema è stato affrontato non solo in termini di analisi statistica del fenomeno (si veda il «quaderno» Assenze nel pubblico impiego, 1994), ma anche con specifiche norme relative alle modalità di utilizzo di una serie di istituti che caratterizzano la disciplina delle assenze dal lavoro (in funzione del mantenimento del posto di lavoro e delle garanzie di retribuzione).

L'art. 54 del DLgs 29 prevede che ai fini del contenimento, della trasparenza e della razionalizzazione delle aspettative e dei permessi sindacali nel settore pubblico, la materia sia oggetto di un apposito accordo nell'ambito della contrattazione collettiva per determinarne il limite massimo. L'accordo è stato perfezionato 1'8 aprile 1994 e contiene il divieto di cumulare i permessi sindacali giornalieri; tiene conto della diversa dimensione e articolazione organizzativa delle amministrazioni; della consistenza numerica del personale sindacalizzato e del personale nel suo complesso; e definisce tempi e modalità per l'applicazione della legge 300/70 (e successive modificazioni) in materia di aspettative e permessi sindacali.

Ai fini della trasparenza, è stata data inoltre attuazione alla previsione dell'art. 54 sulla trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica, da parte dell'amministrazione, dei dati relativi ai permessi sindacali, ai collocamenti in aspettativa per funzioni elettive o per motivi sindacali; i dati relativi sono stati quindi allegati alla relazione annuale al parlamento presentata nel 1993. Prima della sottoscrizione dell'accordo, per dare impulso all'applicazione dell'articolo 54 è intervenuta anche la legge 537/93 che, oltre a definire termini massimi per l'applicazione delle precedenti previsioni, ha ridotto del 50 per cento le aspettative e i permessi

sindacali retribuiti previsti dagli accordi sindacali stipulati ai sensi della legge quadro sul pubblico impiego del 1983.

Il Dipartimento della funzione pubblica ha anche pubblicato in tema di aspettative e permessi sindacali uno specifico studio (si veda il «quaderno» Le aspettative e i permessi sindacali. Disciplina giuridica e situazione di fatto, 1994), che propone un'analisi dettagliata dei vari istituti, la normativa riferita a ogni comparto e i dati quantitativi del fenomeno.

Con riferimento all'anno 1992, nelle pubbliche amministrazioni (ministeri, enti pubblici non economici, regioni ed enti locali, aziende autonome, sanità, ricerca, scuola, università, polizia penitenziaria, polizia di stato) le aspettative sindacali retribuite sono state 2.581; 86.559 dipendenti hanno usufruito di permessi sindacali retribuiti, per un totale di 1.348.061 giornate di permesso sindacale, che corrispondono a 4.993 anni-uomo. Sempre in tema di assenze, un ulteriore intervento è stato quello teso alla riduzione dei congedi straordinari, mediante una penalizzazione retributiva o l'abrogazione di disposizioni precedenti. L'art. 3.39 della legge 537/93 ha infatti previsto la riduzione di un terzo del trattamento economico per il primo giorno di assenza per congedo straordinario per malattia, mentre invece l'art. 3.42 ha abrogato le disposizioni in materia di congedo straordinario per cure termali.

Un altro studio elaborato dal Dipartimento della funzione pubblica è stato quello riguardante le aspettative e i permessi per mandato elettivo e per mandato politico-amministrativo (anch'esso pubblicato in uno specifico «quaderno», Le aspettative per motivi elettivi, 1994), sviluppato sulla base dell'indagine prevista dal DLgs 29/93, che fa obbligo alle pubbliche amministrazioni di comunicare al Dipartimento gli elenchi nominativi dei dipendenti collocati in aspettativa per cariche elettive. Si sono valutati in circa 1.350 i dipendenti pubblici che nel 1992 erano in aspettativa per mandato elettivo o politico-amministrativo; a essi vanno aggiunti tutti coloro che hanno fruito di permessi per gli stessi motivi. Il personale che maggiormente è interessato è stato quello degli enti locali, così come sono stati gli enti locali a usufruire di personale in aspettativa, data la numerosità delle assemblee elettive e degli organi di governo del livello locale. Si è stimato che l'utilizzo di tali istituti costi circa cento miliardi annui. Peraltro, è da ricordare che con legge 482/93 è stata disciplinata anche la materia dei comandi e dei distacchi di dipendenti delle pubbliche amministrazioni e del settore privato presso i gruppi parlamentari, il cui limite massimo è fissato complessivamente in centocinquanta unità.

8. Orario di servizio e orario di lavoro

Il primo impulso per una concreta rimodulazione dell'«orario di servizio» degli uffici pubblici è stato dato, nel periodo considerato, dall'intervento del delegato per la Funzione pubblica Sacconi con la circolare del 20 ottobre 1992. La circolare prende le mosse dalla sostanziale non applicazione delle disposizioni, contenute negli accordi intercompartimentali e di tutti i comparti, inserite per perseguire l'obiettivo della razionalizzazione del lavoro al fine di migliorare i rapporti dell'amministrazione con l'utenza: tra le misure considerate infatti negli accordi collettivi è individuata anche quella dell'ampliamento degli orari di ricevimento degli utenti per garantire l'accesso degli stessi agli uffici anche nelle ore pomeridiane.

Oltre all'obiettivo dell'estensione della fruibilità dei servizi da parte dell'utenza mediante l'ampliamento della fascia oraria, la circolare sottolinea l'esigenza di perseguire l'integrazione la disciplina del lavoro pubblico con quella del settore privato, e con quella degli altri paesi europei; ancora, si argomenta come l'attuale programmazione su sei giorni settimanali con apertura alla sola mattina abbia comportato anche un'articolazione dell'orario ordinario di lavoro tale da indurre a un cattivo uso dello straordinario e da rendere facilmente praticabile il doppio lavoro.

In sostanza, si prevede di organizzare l'orario di servizio, salve le dovute eccezioni, su cinque giorni settimanali, con apertura degli uffici di mattina e di pomeriggio. Si invitano quindi i responsabili delle amministrazioni a definire negli accordi criteri e modalità per rendere effettiva tale programmazione dell'orario di servizio settimanale, anche prevedendo quando necessario un ampliamento dello stesso orario per assicurare la funzionalità delle attività. Conseguentemente si invita ad articolare l'orario di lavoro in cinque giorni lavorativi; nello stesso tempo, si sottolinea che possono essere utilizzati, al fine di rendere l'organizzazione del lavoro più aderente alle esigenze di utenti e operatori, anche gli istituti dell'orario flessibile, della turnazione e del lavoro a tempo parziale.

La materia è stata poi oggetto di disciplina da parte dell'art. 60 del DLgs 29/93, che corregge anche alcune ambiguità contenute nella circolare prima citata; dispone infatti che l'orario di servizio si articola su sei giorni, dei quali cinque anche nelle ore pomeridiane, mentre il DL correttivo 546/93 aggiunge che sono tuttavia fatte salve le particolari esigenze dei servizi che richiedano orari continuativi o prestazioni per tutti i giorni della settimana e quelle delle istituzioni scolastiche. In questo conte-

sto si sottolinea infine che l'orario di lavoro, nell'ambito dell'orario d'obbligo contrattuale, deve essere funzionale all'orario di servizio.

Subito dopo l'emanazione del DLgs 29, una nuova circolare del sottosegretario Sacconi (n. 8/93 del 9 marzo) interviene per descrivere il raccordo tra queste disposizioni e quelle relative ai poteri dei dirigenti in merito all'organizzazione del lavoro, contenute anch'esse nel DLgs 29; e in particolare, identifica oltre all'orario di servizio e all'orario di lavoro, anche l'orario di apertura al pubblico, quale periodo di tempo all'interno dell'orario di servizio che deve essere dedicato all'accesso ai servizi da parte degli utenti.

A seguito anche dell'emanazione dei decreti correttivi, lo stesso ministro Cassese elabora una circolare in materia, la 3/94 del 16 febbraio 1994, in cui vengono definiti i criteri organizzativi per determinare l'orario di servizio, l'orario di apertura al pubblico e l'orario settimanale di lavoro. Vanno registrate, peraltro, le polemiche di parte sindacale, basate sulla motivazione di una nuova ingerenza ministeriale in una materia che la legge 421/92 e il DLgs 29 dispongono sia lasciata all'autonomia dei dirigenti e alla contrattazione (decentrata) tra le parti.

Fra gli altri contenuti della circolare significativo è quello che, in tema di orario di apertura al pubblico, invita le amministrazioni a individuare gli uffici che hanno un rapporto continuativo con il pubblico, al fine di:

a) assicurarne l'apertura per dieci ore giornaliere, dal lunedì al venerdì;
 b) prevedere apposite fasce orarie di accesso ai servizi, sia nelle ore antimeridiane che pomeridiane

Infine anche questa circolare, come le precedenti, richiama le amministrazioni all'osservanza delle disposizioni che prevedono che il rispetto dell'orario di lavoro debba essere accertato mediante controlli di tipo automatico e obbiettivo.

9. Condizioni di lavoro

9.1. La produttività degli uffici pubblici

La problematica della produttività degli uffici pubblici è sicuramente da annoverare tra le questioni che le riforme dell'XI legislatura non sono riuscite compiutamente ad affrontare, e tale giudizio è confermato nel rapporto finale sull'attività svolta, redatto dal ministro Cassese.

L'attenzione verso la tematica è comunque dimostrata da una serie di indirizzi contenuti nella direttiva che la presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per la funzione pubblica ha inviato all'Aran, negli ul-

timi giorni del marzo 1994, ai fini dell'apertura della fase di negoziazione per il rinnovo dei contratti pubblici (direttiva che non è stata sostanzialmente applicata per la fine della legislatura).

Al punto dedicato ai «Principi generali per la parte economica» si sottolinea che una parte considerevole degli stanziamenti destinati al rinnovo dei contratti dovrà essere utilizzata per i trattamenti economici accessori direttamente collegati al raggiungimento degli obiettivi prefissati da ciascuna amministrazione e correlati, nello stesso tempo, alla produttività individuale e collettiva. Si richiamano quindi le disposizioni del DLgs 29 sulla valutazione e i controlli interni, laddove si precisa che ciascuna amministrazione, in relazione alle specifiche funzioni, dovrà applicare criteri di rendimento e di risultato misurati in base alla quantità di atti espletati, ai livelli di erogazione dei servizi, ai livelli e alle variazioni di efficienza e produttività del lavoro, tenuto conto anche delle caratteristiche qualitative delle prestazioni rese.

Più esplicito ancora è il punto dedicato ai «Sistemi retributivi e incentivanti», nel quale si invita l'Agenzia a introdurre nei contratti collettivi la «flessibilità retributiva, collegata al merito, utilizzando incentivi, anche di gruppo, per l'efficienza dei servizi e per la produttività del lavoro»; in particolare, si sottolinea, vanno conferite maggiori risorse ai premi e ai compensi incentivanti, che verranno distribuiti dai dirigenti, in base a due indirizzi prioritari:

- a) riparto a unità organizzative e loro dipendenti, in relazione al grado di realizzazione degli obiettivi fissati da programmi annuali, finalizzati al miglioramento dei servizi resi all'utenza;
- b) riparto in ragione sia dei livelli sia delle variazioni di produttività del lavoro, registrate dalle unità organizzative in periodi temporali definiti. Si può peraltro notare, a questo proposito, come l'intento innovatore non si sia spinto fino a prevedere modalità che «impongano» ai dirigenti di procedere effettivamente alla selezione del personale e alla conseguente articolazione degli incentivi, ad esempio attraverso criteri di pre-definizione del numero dei soggetti che possono aver accesso alla retribuzione incentivante.

Infine, la materia è di nuovo trattata nella parte «Rendimento e valutazione del personale»; si invita l'Aran a introdurre nei contratti la definizione di linee-guida cui attenersi nella valutazione dei singoli dipendenti in relazione all'attribuzione di funzioni professionali e all'assegnazione degli incrementi retributivi collegati al merito. A tal fine, sottolinea la direttiva, è necessario: 1) affermare la responsabilità del funzionario preposto all'unità organizzativa per le valutazioni delle prestazioni di di-

pendenti a lui subordinati, collegando al corretto svolgimento di tale compito la valutazione dello stesso funzionario responsabile; 2) valutare il lavoro svolto tenendo conto del grado di partecipazione del dipendente al lavoro di gruppo; 3) valutare le capacità professionali.

Per quanto concerne invece le prestazioni riferite all'unità organizzativa, al fine di favorire la collaborazione interna, si indica l'opportunità di operare valutazioni derivanti dal confronto tra risultati e obiettivi fissati in programmi e progetti, sulla cui base ripartire all'intera unità organizzativa una quota delle risorse destinate ai premi e compensi incentivanti.

Questo insieme di indirizzi testimonia dell'attenzione comunque portata alla tematica; questi stessi indirizzi, fra l'altro, costituiscono una prima traduzione in concreto di quanto segnalato da due ricerche condotte fra il 1993 e il 1994 e pubblicate in altrettanti quaderni del Dipartimento per la funzione pubblica. La prima contiene un'analisi della legislazione e dei contenuti dei contratti collettivi intercompartimentali e di comparto, oltre che osservazioni relative alla contrattazione decentrata. L'altro studio è il frutto di tre indagini- una ha analizzato, con interviste ai principali attori coinvolti, cinque casi «eccellenti» di applicazione di meccanismi di distribuzione dei compensi incentivanti; una seconda, tesa a delineare il applicazione dell'istituto dei fondi incentivanti nelle amministrazioni pubbliche, è stata realizzata mediante la distribuzione di un questionario postale a un campione di enti; una terza indagine, oltre a riepilogare la normativa contrattuale di comparto, ha analizzato la giurisprudenza in materia, e l'applicazione degli incentivi di produttività nei settori del credito e delle assicurazioni.

9.2. I contenuti della direttiva all'Aran del marzo 1994

La direttiva del 31 marzo 1994, che dà in pratica il via alla concreta applicazione delle innovazioni in materia di «privatizzazione» del rapporto di lavoro pubblico e di modalità di contrattazione della parte pubblica, si apre con i criteri generali cui deve essere ricondotta la disciplina contrattuale negoziata dall'Aran. Essa, peraltro, non specifica le risorse finanziarie destinate a coprire le spese per i rinnovi contrattuali, rinviando ad altra successiva direttiva.

Il principale obiettivo viene indicato nell'introduzione di «strumenti e regole per realizzare un migliore funzionamento degli apparati amministrativi per soddisfare le esigenze della collettività a un minor costo complessivo dei servizi». Le esigenze sottolineate sono quelle di affermare una nuova concezione del servizio pubblico, come attività rivolta alla soddisfazione delle aspettative dell'utenza; di adeguare le prestazio-

ni degli addetti alla domanda della collettività; di sviluppare e acquisire professionalità più adeguate alle particolari finalità di ciascuna amministrazione.

Già evidenziate in altri paragrafi le parti relative ai temi della produttività, dell'orario di servizio e dell'orario di lavoro e dell'accesso, di seguito sí dà conto dei contenuti più significativi della direttiva.

Riprendendo quanto anticipato nei criteri generali, il primo punto affrontato è quello in cui si invita l'Agenzia a tener conto dei principi contenuti nella *Carta dei servizi pubblici*, al fine di raggiungere il miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese; inoltre si dispone la definizione di un accordo quadro per delineare i criteri atti a garantire, a fronte di scioperi che interessano i servizi pubblici essenziali relativi a ciascun comparto, la continuità delle prestazioni indispensabili, in modo che siano determinate le prestazioni indispensabili e tutte le misure idonee ad assicurare il contemperamento del diritto di sciopero con gli altri diritti della persona tutelati dalla Costituzione.

Questi temi sono poi ripresi nel delineare i contenuti della contrattazione decentrata; dispone infatti che i contratti nazionali contengano indirizzi e limiti per gli accordi decentrati, in modo che questi ultimi rispettino sia gli impegni di spesa sia le materie e gli istituti espressamente indicati in sede nazionale, e in particolare agevolino l'attuazione dei principi di modernizzazione prima ricordati.

Nella direzione dell'effettivo rispetto della demarcazione fra materie riservate alla legge e materie riservate alla contrattazione, la direttiva sottolinea la necessità che i contratti regolino per intero queste ultime, in modo da escludere che su di esse permanga la fonte legislativa o negoziale precedente. Un'ulteriore importante indicazione riguarda l'abolizione degli automatismi di aumento delle retribuzioni.

In merito invece all'ordinamento professionale, all'accesso e alle carriere, si dispone la semplificazione e riduzione dei profili professionali inclusi in ogni qualifica, in funzione anche dell'eliminazione del fenomeno dei passaggi di livello, dei reinquadramenti e della creazione di livelli differenziati, che hanno condotto nel passato a slittamenti generalizzati verso qualifiche superiori; si richiama l'Agenzia all'applicazione della nuova normativa sull'accesso agli impieghi pubblici, sottolineando l'esclusione della possibilità di accesso o selezione esclusivamente riservate agli interni; e alla rivalutazione del periodo di prova, per renderlo strumento idoneo alla formazione professionale del neo-assunto e nello stesso tempo alla verifica dei risultati alla sua scadenza; si invita, inoltre, a considerare nei contratti le esigenze di formazione, anche a seguito di processi di trasfe-

rimenti in applicazione degli istituti della mobilità, prevedendo iniziative che privilegino modalità didattiche basate su casi, problemi ed esercizi applicativi, piuttosto degli aspetti teorici o strettamente giuridici.

Per quanto concerne l'organizzazione degli uffici e la distribuzione del personale, si richiamano le disposizioni in materia di mobilità, prevedendo che i contratti definiscano le procedure e l'ambito degli accordi di mobilità per assicurare gli spostamenti del personale in esubero all'interno di un'amministrazione o tra amministrazioni (anche mediante il ricorso a incentivi temporanei), sía per salvaguardare l'occupazione sia per garantire una distribuzione ottimale del personale.

Si dettano anche disposizioni per la disciplina delle cause di cessazione del rapporto di lavoro, in particolare per i casi di grave inadempimento degli obblighi contrattuali rispetto alla lesione dei diritti dei cittadini, utenti del servizio, e all'incidenza sull'ordinato svolgimento del lavoro. Inoltre, vengono definiti gli indirizzi per la regolazione dei congedi ordinari e straordinari, e delle aspettative per infermità, fissando i limiti annuali massimi di ricorso a tali istituti da parte di ogni dipendente. Infine, si ricordano i contenuti della legislazione in materia di pari opportunità (per cui si invita a concordare misure volte a evitare ogni forma di discriminazione) e di tutela della gravidanza e del puerperio (i cui istituti sono da estendere, nei casi previsti, anche al padre).

Per quanto riguarda le relazioni sindacali, infine, richiamata l'esigenza di assicurare l'effettiva rappresentatività degli organismi sindacali, la direttiva invita l'Aran a perseguire, nella contrattazione collettiva, l'individuazione di «moduli organizzativi idonei per favorire la funzione di "osservazione e consultazione" da parte del Sindacato, in luogo di quella di cogestione"».

10. La formazione: la direttiva 51/93 e la trasformazione del Formez

Negli *Indirizzi per la modernizzazione della pubblica amministrazione* il dato della carenza di personale qualificato viene affrontato con la previsione di una revisione dei programmi formativi e l'introduzione di modalità di valutazione di rendimento e di risultati dell'attività formativa. Tale ambito è stato oggetto, nell'XI legislatura, di alcuni interventi significativi. Ci si riferisce innanzitutto a quanto contenuto nel DLgs 29 (così come modificato dai decreti correttivi) e nel successivo regolamento varato con DPCM 21 aprile 1994, relativamente all'accesso nelle amministrazioni statali alle qualifiche 8a e 9a, e alle qualifiche dirigenziali me-

diante corso-concorso presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione. La SSPA vede quindi specificata la propria missione in riferimento alla formazione (e non più anche alla ricerca) del personale delle amministrazioni statali.

In collegamento a queste disposizioni, con la direttiva del ministro per la Funzione pubblica 51 del 7 luglio 1993, vengono riorientate le attività dei due principali organismi operanti nella formazione per la pubblica amministrazione in generale, cioè la Scuola superiore della pubblica amministrazione e il Formez-Centro di formazione e studi.

La direttiva dispone innanzitutto che i due centri di formazione procedano d'ora in poi con un'azione coordinata (specificata in seguito nel seguente modo: alla SSPA la formazione per le amministrazioni statali; al Formez la formazione per il personale delle amministrazioni locali) e anche con programmi congiunti per determinate problematiche. Elenca quindi le tematiche su cui modulare i programmi di formazione, definiti in relazione all'obiettivo di privilegiare il perseguimento di una migliore operatività della funzione pubblica coerentemente con le linee di sviluppo della legislazione (DLgs 29) e le esigenze di trasparenza dell'azione amministrativa e di efficienza del servizio pubblico.

Le materie segnalate sono le seguenti:

- a) informatizzazione delle procedure, a livello anche di alfabetizzazione informatica del personale pubblico;
- b) tecniche di relazioni pubbliche, nella prospettiva della prevista istituzione degli Uffici per le relazioni pubbliche;
- c) relazioni sindacali, nell'ambito della dirigenza addetta alla contrattazione decentrata;
- d) managerialità dirigenziale, con particolare riferimento alla valutazione comparativa dei risultati, all'analisi dei costi e dei rendimenti, alle tecniche di *audit* e alle tecniche di gestione del personale;
 - e) analisi organizzativa e analisi delle procedure;
- f) fl formazione specifica della dirigenza incaricata di rappresentare lo stato negli organi di amministrazione di società a partecipazione pubblica;
 - g) cicli intensivi di apprendimento delle lingue inglese e francese.

In questo contesto di riorientamento della funzione formativa per il settore pubblico è da sottolineare l'intervento di riorganizzazione del Formez. Fondato nel 1962 come associazione privata non riconosciuta per la promozione formativa nel Sud d'Italia, il centro è stato successivamente inquadrato fra le istituzioni governate dall'ex ministero per l'Intervento straordinario nel Mezzogiorno, per svolgere le proprie attività

prevalentemente verso il settore privato. Nell'ambito del generale intervento di ridefinizione delle politiche per il Sud e delle strutture a ciò deputate, il Formez è stato riconvertito con disposizione del decreto legislativo 96/93 (art. 11.3) e ha assunto il compito istituzionale di fornire «formazione prevalentemente a favore della pubblica amministrazione» (precisato poi nel senso della pubblica amministrazione locale), rispondendo della sua attività al Dipartimento della funzione pubblica. Successive direttive, in particolare quella del settembre 1993, hanno quindi definito le caratteristiche del nuovo assetto.

La formazione è stata, infine, oggetto di una specifica ricerca del Dipartimento per la funzione pubblica (si veda il «quaderno» La formazione nelle pubbliche amministrazioni centrali, 1994). La parte empirica dello studio contiene un'analisi, basata su un'indagine a mezzo questionario, delle modalità organizzative e produttive delle strutture che si occupano della programmazione e della realizzazione dei processi formativi per i dipendenti civili dello stato. La parte propositiva contiene invece, riprendendo anche la letteratura italiana e straniera in materia, linee guida e indirizzi per una riorganizzazione della formazione per le amministrazioni pubbliche; di seguito se ne sintetizzano i punti principali: a) ridefinizione del ruolo e dell'offerta delle Scuole a vocazione generale; la Scuola superiore della pubblica amministrazione e il Formez devono costituire la base per la creazione di un osservatorio stabile sui fabbisogni di professionalità; devono porre come riferimento della didattica le dimensioni europee delle prestazioni dei servizi pubblici; devono inoltre modificare la loro offerta formativa privilegiando lo sviluppo di master abilitanti, al posto dei corsi-concorsi, per avvicinarsi alle effettive esigenze formative espresse e ai livelli di efficacia che altre scuole europee hanno mostrato nello stesso settore (in particolare l'ENA); b) sviluppo di azioni formative per l'alta dirigenza, in funzione della quale affrontare i temi di eccellenza; affrontare la problematica della «concertazione» fra politici e corpi amministrativi; c) sviluppo, da parte della SSPA, di iniziative di formazione internazionale, per la preparazione del personale impegnato nelle funzioni di presenza pubblica internazionale (per rendere maggiormente strutturata la presenza formativa in un contesto che vede peraltro l'emergere di iniziative isolate, come il «Progetto di alta formazione di manager per l'Europa» del Dipartimento per gli affari comunitari, 1994); d) rendere meno settoriali e occasionali le iniziative delle varie scuole e centri, attraverso la predisposizione di strumenti di coordinamento da parte del Dipartimento per la funzione pubblica (ricerche mirate; banche dati; osservatorio fabbisogni) e l'introduzione

di forme di valutazione dei risultati da parte delle amministrazioni interessate; *e)* valorizzazione del profilo del formatore pubblico (da sostituire alle figure oggi prevalenti, provenienti da istituzioni accademiche e orientati alla cultura giuridica); introduzione di contenuti didattici orientati alla costruzione di professionalità (e non alla formazione post-universitaria) e di metodologie formative basate su processi di *action-learning*.

Allegato. Pubblicazioni del Dipartimento per la funzione pubblica 1993-94.

A.	Rapporti			
Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni				
Indir	izzi per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni	1993		
В.	Quaderni			
1)	Progetto per la semplificazione dei procedimenti amministrativi,			
,	Fascicolo 1	1993		
2)	La semplificazione dei procedimenti amministrativi: proposte e			
,	realizzazioni, Fascicolo 2	1993		
3)	Codice di condotta. Proposta e materiali di studio	1993		
4)	Il nuovo sistema di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni	1993		
5)	Carta dei servizi pubblici. Proposta e materiali di studio	1993		
6) 7)	Le commissioni di concorso per l'accesso ai pubblici impieghi	1993		
7)	Il decreto legislativo del 3 febbraio 1993, n. 29 in materia di			
,	pubblico impiego. Correttivi proposti da Amministrazioni, Enti e			
	Organizzazioni Sindacali	1993		
8)	Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle			
	amministrazioni pubbliche. Proposta e materiali di studio	1993		
9)	La semplificazione dei procedimenti amministrativi del Ministero			
	dell'industria, del commercio e dell'artigianato	1993		
10)	Le aspettative e i permessi sindacali. Disciplina giuridica e situazione di			
	fatto	1994		
11)				
	e il problema delle eccedenze di personale	1994		
12)				
	dei procedimenti amministrativi	1994		
13)				
	1994	1994		
14)		1994		
15)	Tecniche per la misurazione dei costi e del rendimento nelle pubbliche			
	amministrazioni	1994		
16)		1994		
17)	Il funzionamento delle amministrazioni periferiche. Le proposte dei comitati			
	provinciali della pubblica amministrazione	1994		
18)	Le norme sulla incentivazione della produttività delle pubbliche			
	amministrazioni	1994		
19)	Assenze nel pubblico impiego	1994		

	L'amministrazione nell'XI legislatura	311
20)	La semplificazione dei procedimenti di spesa per gli investimenti pubblici:	
,	l'acquisto di beni e servizi e gli accordi di programma	1994
21)		1994
22)		
	amministrazione italiana	1994
23)		1994
24)	La riforma dell'amministrazione. Gli archivi e le pubblicazioni di	
25)		1994
26)	Cittadini e pubblica amministrazione. Indagine sull'attuazione delle leggi	
	sull'autonomia locale e sul procedimento amministrativo	1994
27)		1994
28)	La riforma amministrativa 1918-1992. Gli studi e le proposte	1994
C. A	tti delle commissioni e dei comitati di studio	
Ι	I ministeri	1994
II	Il nuovo rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni	1994
III		1994
IV		1994
V	La giustizia nell'amministrazione	1994
	· ·	
VI	La pubblica amministrazione e l'Europa	1994
D. A	ltra documentazione di rilievo	
	La modernizzazione delle amministrazioni pubbliche in Italia(Resoconto delle attività svolte dal maggio 1993 all'aprile 1994)	1994
	Governo Ciampi, Rapporto conclusivo, vol. I, capp. 2-3,	
	Ammodernamento della pubblica amministrazione»; vol. II, Funzione pubblica. Uffici pubblici al servizio dei cittadini obiettivo della	
	1994	
	iforma amministrativa» in <i>Vita Italiana</i> , n. 4	1334
	Cassese, Sabino, «La riforma amministrativa all'inizio della quinta Costituzione lell'Italia unita» in Il <i>Foro Italiano</i>	1994
	ich rana arnav ni il 1 0/0 lumuni	1774

SECONDA PARTE

Il confronto sulle riforme in Gran Bretagna, Spagna e Stati Uniti

Reinventare Whitehall, 1979-94: sviluppare lo stato vuoto?

Rod A. W Rhodes

«Ridimensionamento», «taglio delle risorse», «management ridotto», «efficacia economica», efficienza, privatizzazione, «ricorso all'esterno», «mercato», «nuovo managerialismo», «impiego degli appalti», «competizione», «centralità dei clienti», «ristrutturazione», «democratizzazione», «autonomia», «centralità degli uffici»: ecco solo alcune delle tante forze che oggi incidono sul settore pubblico. Wright, 1994, p. 116.

1. Introduzione

La copiosa «terminologia manageriale» di Vincent Wright che precede è emblematica sia dell'attività frenetica sia della velocità con cui queste smanie e mode svaniscono; tuttavia, quali che siano i termini usati, negli ultimi quindici anni la pubblica amministrazione inglese ha vissuto una rivoluzione permanente. La sua famosa o forse famigerata capacità di frustrare le riforme (Kellner e Crowther-Hunt, 1980) è crollata di fronte all'energia e all'impegno del governo che è stato più a lungo in carica in questo secolo e che non se n'è andato a causa di una sconfitta elettorale o per una perdita dell'entusiasmo per la riforma, ma che, anzi, ha sempre mostrato una notevole perseveranza nel riformare; Margaret Thatcher poi non ha nascosto il suo disprezzo — al confine con la vera e propria ostilità — nei riguardi della pubblica amministrazione. L'atmosfera di quel periodo è resa perfettamente da un aneddoto raccontato da Peter Hennessy (1989, p. 629):

William Whitelaw, il vice primo ministro, decise che una cena informale al N. 10 avrebbe favorito un miglioramento dei rapporti tra il primo ministro e la pubblica amministrazione, sicché tutti i segretari permanenti si presentarono per il pranzo e furono arringati dal primo ministro, la quale spiegò loro che se non fossero stati dei buoni a nulla avrebbero lavorato nel settore privato. L'atmosfera era «gelida». Quando sir Frank Cooper lasciò la sala per andare in bagno — era il segretario permanente del Ministero della difesa e il suo dipartimento aveva fatto notizia in quei giorni perché l'esercito aveva liberato gli ostaggi nell'ambasciata iraniana a Londra — sir Laurence Airey (a capo del Board of Inland Revenue) sussurrò distintamente a un collega: «Grazie al Cielo, Frank è andato a chiedere alle "teste di cuoio" di tirarci fuori di quil». Poco dopo il primo ministro Thatcher annunciò bruscamente: «Signori! Le vostre automobili vi aspettano». È ancora oggetto di discussione se i rapporti siano migliorati negli anni seguenti. Quasi tutto il resto è cambiato.

Il presente saggio spiega perché la pubblica amministrazione inglese sia stata reinventata (si veda oltre il paragrafo 2); descrive i principali cambiamenti

316 Rod A. W. Rhodes

avvenuti tra il 1979 e il 1994 (si veda il paragrafo 3); affronta i problemi derivanti dai cambiamenti (si veda il paragrafo 4) e analizza le tendenze e le scelte (si veda il paragrafo 5). Non ho voluto fare una storia dettagliata del periodo, ma identificare le tendenze centrali e su queste soffermarmi¹. Chiunque non conosca la pubblica amministrazione inglese può fare riferimento alla cronologia degli avvenimenti più importanti degli anni ottanta e novanta, alla bibliografia e alla Guida a ulteriori letture². I lettori che sono al corrente di questi cambiamenti possono saltare il paragrafo 3.

2. Una spiegazione dei cambiamenti

Wright (1994, pagg. 108-10) individua cinque tipi di riforma amministrativa in Europa occidentale: un adeguamento continuo; le risposte a crisi politiche specifiche; un cambiamento strutturale pragmatico; la riforma come causa di se stessa; i programmi di vasta portata. Sebbene il governo britannico sia molto abile nell'inventare a posteriori spiegazioni razionali delle proprie riforme amministrative, nondimeno i molteplici, svariati cambiamenti sono uniti dal comune intento di restringere i confini dello stato e di tagliare la spesa pubblica. Quindi la riforma amministrativa inglese si caratterizza per essere di vasta portata. Le pressioni a favore del cambiamento in Gran Bretagna erano presenti in tutta l'Europa occidentale (Wright, 1994, pagg. 104-08) ed erano alimentate da sei fattori: a) la depressione economica e le pressioni fiscali, che provocavano deficit di bilancio; b) la diffidenza ideologica della «Nuova Destra» nel big government e la concomitante determinazione a ridisegnare i confini dello stato; c) l'europeizzazione, che ha accresciuto ulteriormente la regolamentazione e ha determinato nuove pressioni amministrative (ad esempio la regionalizzazione); d) la diffidenza dell'opinione pubblica circa il funzionamento del governo, per cui si sostiene, spesso contempora-

¹ L'analisi si condude con HMSO (1994 c), pubblicato nel luglio 1994. Per facilitare un confronto, la mia discussione e spiegazione delle tendenze si basa sull'acuta analisi di Vincent Wright (1994) sulla riforma amministrativa in Europa occidentale. Ho preso in esame tutte le otto tendenze da lui indicate, ma non ho usato la stessa classificazione e ho preferito le frasi usate più comunemente nel governo britannico. Ho accorpato la sua categoria «rendere il settore pubblico più fruibile dagli utenti» con quella della riforma del management del settore pubblico. Ho accorpato anche le due categorie relative ai cambiamenti nella struttura statutaria della pubblica amministrazione e alla riorganizzazione della struttura in quella della riforma della struttura; infine, ho introdotto la categoria supplementare «riaffermare l'autorità politica», un cambiamento che Wright prende in esame ma all'interno dei suoi diversi titoli.

² Desidero ringraziare Rachel Bayliss per l'aiuto che mi ha dato, in particolare nel compilare la cronologia.

neamente, che esso fa troppo e troppo poco, e che qualunque cosa faccia non funziona; *e*) le mode internazionali del management, in particolare il *New Public Management* (NPM); fl la tecnologia informatica, che ha facilitato l'introduzione del NPM.

Se queste pressioni sono comuni, tuttavia, perché in Gran Bretagna il cambiamento è stato più rapido che nel resto dell'Europa occidentale e il NPM, ad esempio, ha avuto pochissima risonanza in Germania? I fattori più importanti sono tre.

In primo luogo una caratteristica propria del governo britannico è il suo esecutivo forte, sicché Margaret Thatcher ha potuto sfruttare la sua posizione per condurre in porto la riforma della pubblica amministrazione. Si usa spesso l'espressione «volontà politica» per spiegare la determinazione di un governo, ma sarebbe più preciso, seppure più prolisso, parlare di «leadership dell'esecutivo forte, decisa a comandare e soprattutto tenace».

In secondo luogo, questa leadership non è soggetta a grossi vincoli costituzionali, soprattutto quando il governo dispone di un'ampia maggioranza in parlamento e l'opposizione è spaccata. Quando il governo optava per un cambiamento, era in grado di imporlo.

Infine, il governo ha elaborato una strategia ideologica chiara per giustificare e per «vendere» i diversi pacchetti di riforme, attaccando il big government e lo spreco, ricorrendo ai mercati per offrire maggiori scelte agli individui e facendo campagne a favore dei consumatori. Quale che fosse la spiegazione razionale delle proprie scelte, un tema era comune a tutte, ossia tagliare la spesa pubblica, e questo imperativo ha orientato la riforma del management. Anche se si tratta di un luogo comune della letteratura accademica, vale la pena di sottolineare che la riforma amministrativa è sempre politica. La determinazione del governo Thatcher a riformare la pubblica amministrazione affondava le radici nella decisione politica di ridimensionare il governo e la sua spesa e di esercitare un controllo effettivo sulla macchina amministrativa.

Quella combinazione, dunque, di variabili istituzionali, costituzionali e politiche ha permesso al governo di far passare le riforme che desiderava. Il paragrafo seguente le espone a grandi linee, mentre i paragrafi 4 e 5 analizzano più dettagliatamente i cambiamenti e le ragioni che li hanno determinati.

3. Le tendenze fondamentali, 1979-94

Il programma del governo britannico può essere suddiviso in sette ampie sezioni: passare allo stato minimalista; riaffermare l'autorità politica; migliorare il controllo e la valutazione; riformare il management del settore pubblico; democratizzare tale settore; riformare la struttura e trasformare la cultura. Il presente paragrafo analizza ciascuna di tali tendenze.

3.1. Lo stato minimalista

La decisione del governo di restringere i confini dello stato emerge in tutta chiarezza dalla sua politica sul pubblico impiego, la privatizzazione e la deregulation.

L'obiettivo di ridurre la spesa pubblica si è rivelato tutt'altro che facile: la spesa è stata pari in media al 43,5 per cento del prodotto interno lordo (PIL) nel corso degli anni ottanta, sia pure con una riduzione marginale all'inizio degli anni novanta. Tra il 1979 e il 1991 si è verificata invece una diminuzione esigua ma costante del pubblico impiego totale e un declino fortissimo delle dimensioni della pubblica amministrazione; il numero di dipendenti è sceso da 732.000 nel 1979 a 533.350 al 1° aprile 1994, una riduzione pari a circa il 27 per cento, e dovrebbe scendere al di sotto del mezzo milione con gli altri tagli previsti (HMSO, 1994c, p. 3)³.

La privatizzazione è uno dei grandi successi del governo: a partire dal 1979 la metà del settore pubblico, con circa 650.000 addetti, è tornato a far parte del settore privato. Nel 1979 le industrie nazionalizzate producevano il 9 per cento del PIL, un dato sceso sotto il 5 per cento nel 1991 e tuttora in diminuzione e con la prospettiva della privatizzazione delle ferrovie⁴.

Sebbene il processo sia stato meno spettacolare, il governo ha introdotto la deregulation in vari settori, tra cui i servizi finanziari, gli autobus di linea e la distribuzione del latte, e ha periodiche crisi di rigetto nei confronti dei regolamenti burocratici: ad esempio, il Deregulation Act del 1994 si impegnava a smantellare quattrocentocinquanta norme.

Alla base di tutti questi cambiamenti vi era la posizione critica del go-

letteratura si veda Marsh (1991).

³ Dati dettagliati sull'impiego pubblico sono forniti da Farnham e Horton (1993, capitolo 5). Il mio saggio si basa sulle statistiche ufficiali. La riduzione del numero di dipendenti pubblici deriva in parte dalla riclassificazione e non dai tagli; tuttavia, la tendenza verso una netta riduzione è chiara

4 Per una valutazione generale del programma di privatizzazione e una recensione della ricca

verno nei confronti dell'intervento pubblico. Nelle parole di Margaret Thatcher, il governo conservatore rifiutava uno «stile di governo accentratore, manageriale, burocratico, interventista»: il governo doveva «perdere l'abitudine di dire alla gente quali dovrebbero essere le sue ambizioni e di prescrivere esattamente in quale modo realizzarle». «L'ottimismo sugli effetti positivi dell'intervento del governo era largamente svanito» e chi ne era a capo doveva «riporre la sua fiducia nella libertà e nei liberi mercati, in un governo limitato e in una forte difesa nazionale», nella «capacità creativa dell'impresa»⁵.

3.2. Riaffermare l'autorità politica

La Gran Bretagna è entrata nell'era del «ministro macho»; il sir Humphrey Appleby scaltro e intrigante reso famoso dalla televisione ha lasciato il posto al managerialista pragmatico che non ha sostituito i propri obiettivi politici a quelli del ministro, ma ha tradotto in pratica gli orientamenti di quest'ultimo. Ovviamente questa sintesi schematica rasenta la caricatura, mentre la trasformazione del controllo politico della pubblica amministrazione è ben più articolata.

In primo luogo, il governo ha sconfitto i sindacati della pubblica amministrazione; nel 1981 nove di questi sindacati proclamarono uno sciopero a sostegno di una rivendicazione salariale e il governo si limitò ad attendere che i dipendenti tornassero al lavoro. I sindacati dichiararono poi che il governo aveva alzato l'offerta iniziale, ma lo sciopero ha segnato la fine della loro influenza. Quindi Downing Street istituì una propria commissione d'inchiesta sulla retribuzione nella pubblica amministrazione, affidata a sir John Megaw. Gli stipendi dei dipendenti pubblici fino a quel momento erano allineati a quelli del settore privato. Il «Rapporto Megaw» (HMSO, 1982a) suggeriva di mettere fine a tale allineamento e di basarsi su una valutazione delle mansioni che tenesse conto delle indicazioni relative all'offerta e alla richiesta di personale. Fry (1985, p. 119) conclude che il rapporto smantellava il sistema di retribuzioni esistente, in cui una parte consistente della spesa pubblica veniva decisa dalla Pay Research Unit, un organismo indipendente dal governo; da quel momento il Tesoro ha potuto stabilire un limite che è diventato il tetto effettivo per gli aumenti delle retribuzioni nel settore pubblico. Per il futuro

Il governo non ritiene che la retribuzione dei dipendenti pubblici, o di qualunque altro gruppo, debba essere determinata dalle esigenze dell'individuo. In termini ge-

⁵ Tutte le citazioni di questo paragrafo sono tratte da Thatcher (1993, pagg. 6, 14, 92, 15 e 45-46); si veda anche il conciso resoconto in Kavanagh (1990, pagg. 11-12).

nerali, la retribuzione è una questione che riguarda il mercato, mentre i bisogni sociali sono di competenza del sistema di previdenza sociale (ministero del Tesoro inglese, citato da Campbell, 1994, p. 15).

In secondo luogo, nel dicembre 1983, con una decisione giudicata da molti punitiva e inutile, il governo ha vietato ai dipendenti del Government Communications Headquarters (GCHQ) di Cheltenham l'iscrizione al sindacato. I sindacati hanno portato la questione in tribunale ma sono stati sconfitti in Corte d'Appello: secondo questa, la decisione era giustificata da considerazioni superiori di sicurezza nazionale. Drewry e Butcher (1991, pagg. 125 -26) concludono che

Il governo l'ebbe vinta, ma a un costo considerevole: che avesse ragione o torto in linea di principio, era opinione comune che avesse affrontato la faccenda con mano incredibilmente pesante e con inutile inflessibilità... il fatto cruciale è che sia avvenuta una cosa del genere: quando i sindacati che rappresentano i dipendenti pubblici si vedono costretti a trascinare il governo in tribunale... allora dobbiamo senza dubbio cominciare a riconsiderare alcuni assunti fondamentali sul rapporto attuale fra ministri e dipendenti dello stato.

In effetti nei dieci anni seguenti il governo ha riconsiderato tale rapporto.

În terzo luogo, sono stati espressi ripetutamente timori sulla «politicizzazione» della pubblica amministrazione a partire dal 1981, quando Margaret Thatcher «pensionò» il direttore e il vice direttore della pubblica amministrazione, sir Ian Bancroft e sir John Herbercq; questi timori sono tornati ad affiorare nel 1985; tra il 1979 e il 1985, quarantatré segretari permanenti e centotrentotto vice segretari se ne sono andati, e il primo ministro è stato consultato su tutti i candidati a prenderne il posto; le nomine decise dalla Thatcher hanno indotto Hugo Young a definire l'amministrazione «una satrapia compiutamente thatcherizzata» (Hennessy, 1989, p. 631)⁶ e il Royal Institute of Public Administration a costituire un gruppo di lavoro per studiare la politicizzazione della pubblica amministrazione. La conclusione è stata che

⁶ Quando lessi per la prima volta questa definizione, consultai il dizionario e scoprii che una «satrapia» è «una provincia governata da un satrapo», ossia «un governatore provinciale nella Persia antica». Indagini più approfondite rivelarono che il satrapo era un «sovrano subordinato che regnava in modo tirannico o con magnificenza ostentata». L'idea che la Thatcher fosse tirannica è conforme all'ipotesi della politicizzazione, ma definirla «un sovrano subordinato» non sembra appropriato, e inoltre non credo che Young intendesse definire i funzionari pubblici come tirannici sovrani subordinati: forse è un caso di eccesso metaforico, parallelo alle asserzioni dell'ipotesi della politicizzazione, o forse Young ha scelto il termine sbagliato.

Il processo di nomina si è fatto più personalizzato, nel senso che al massimo livello «attirare l'attenzione» del primo ministro (in modo positivo o negativo) oggi può essere più importante che in passato. Le indicazioni in nostro possesso suggeriscono che contatti personali e impressioni intervengono nelle decisioni sulle promozioni... Tuttavia, non crediamo che nomine e promozioni si basino sul consenso o sulla fiducia del candidato in ideologie o obiettivi particolari (RIPA, 1987, p. 43).

Con il passare del tempo è diventato più difficile sostenere la tesi ottimistica di una «personalizzazione senza politicizzazione». William Plowden (1994, pagg. 100-09) sostiene che chi esprime qualche obiezione è svantaggiato nelle promozioni, sicché il governo non dispone dei suggerimenti di cui ha bisogno. Inoltre si è verificato un cambiamento cruciale, dalla consulenza sulla formulazione degli indirizzi a quella sul modo di tradurli in pratica. Questi problemi sono aggravati dal fatto che i ministri non ascoltano i suggerimenti e che un'attività frenetica impedisce di prestare a ciascuna iniziativa la giusta attenzione. Ad esemplo, «The Guardian» (11 novembre 1993) ha riferito che un gruppo di vice e sottosegretari del ministero dell'Interno ha mandato una lettera al segretario permanente per lamentare che il ministro dell'Interno, Michael Howard, ignorasse sistematicamente i loro suggerimenti. Il segretario permanente ha poi smentito, ma è un episodio sintomatico di un malessere piuttosto diffuso. Non è stata attuata un'esplicita politicizzazione partitica dei vertici della pubblica amministrazione, ma abbiamo perso lo «scetticismo istituzionale» (Hugo Young, citato da Plowden, 1994, p. 104; si veda anche Kemp, 1994, pagg. 594-95).

Infine, la politicizzazione ha colpito un gran numero di organismi al di fuori di Whitehall. Il governo decide molte nomine in organismi definiti (erroneamente) semiautonomi, ma che si possono considerare più correttamente una «nuova magistratura» (Stewart, 1993, p. 5). Weir e Hall (1994) ne hanno identificati 5.521, per complessive settantamila nomine decise dai ministri, che svolgono funzioni assolte in precedenza da funzionari pubblici o autorità locali elette (ad esempio la Funding Agency for Schools). In totale questi organismi spendono ben cinquantadue miliardi di sterline di denaro pubblico. Il *patronage* si va diffondendo nella patria del funzionario pubblico incorruttibile ed è cresciuto enormemente negli ultimi dieci anni, tanto da prefigurare una partitocrazia inglese!

3.3. Migliorare il controllo e la valutazione

Quando negli anni ottanta sono stati ridisegnati i confini dello stato, la Gran Bretagna ha cercato di rafforzare la propria capacità di controllare e valutare i diversi indirizzi politici, la loro gestione e realizzazione. Questa tendenza è stata definita variamente «affermazione dello stato regolatore» in Gran Bretagna e nell'Unione Europea (Majone, 1994), «nuovo stato valutativo» (Henkel, 1991) e «società sotto verifica» (Power, 1994). Il governo ha sostituito la regolamentazione alla proprietà, sicché si sono moltiplicati i controllori dei nuovi monopoli del settore privato. L'Unione Europea sforna numerose leggi per cercare di regolare, ad esempio, il mercato interno e l'ambiente. «Nuovo stato valutativo» si riferisce alla valutazione delle politiche del governo, in particolare alla loro gestione e alle «3E» (economia, efficienza ed efficacia)'. L'ondata di verifiche fa riferimento a tutte le forme di management e revisione finanziaria, ai meccanismi connessi di garanzia della qualità e a una «distinta mentalità di controllo amministrativo» che soppianta la fiducia ed è imperniata su forme di controllo quantificate, esterne, a posteriori, a opera di esperti (Power, 1994, pagg. 8-9).

Tra il 1984 e il 1990 il governo ha istituito dieci nuovi organismi regolatori e cinque autoregolatori (Veljanovski, 1990, p. 293) accanto a quelli già esistenti come la Monopolies and Mergers Commission, l'Independent Broadcasting Authority e la Civil Aviation Authority. Tra i nuovi organismi figurano il Broadcasting Standards Council, con un bilancio di quattrocentomila sterline e un personale di quattordici persone, l'Office of Telecommunications (Oftel), con un bilancio di quattro milioni e mezzo di sterline e centoventi addetti, e la National River Authority, con un bilancio di trenta milioni di sterline e seimilacinquecento addetti. Ma, dopo aver creato lo stato regolatore, il governo non ha saputo utilizzarlo: come osserva Veljanovski (1990, p. 304), l'intervento attraverso la regolamentazione era «concepito male e tendeva a provocare continue inefficienze e rigidità nell'economia». Wright (1993, pagg. 255-58) individua sette problemi più specifici, sostenendo che la frammentazione della regolamentazione tra un numero crescente di uffici determina competizione tra i responsabili, conflitto tra obiettivi sociali e economici, una diminuzione della responsabilità, la sovrapposizione degli interventi degli uffici e contrasti tra sistemi nazionali e internazionali di regolamentazione.

Lo stato regolatore controlla anche il rendimento, utilizzando la verifica e la valutazione in varie forme. In questa sede è opportuno sottolineare quattro tendenze⁸. Primo, il «managerialismo» ha trasformato gli

⁷ Il governo non ha attribuito alle «3-E» la stessa importanza, mettendo l'accento sull'economia e l'efficienza, non sull'efficacia. La richiesta di efficienza non è nuova, e all'inizio degli anni settanta furono fatti tentativi di migliorare l'efficacia; si veda Gray e Jenkins (1985, capitolo 5).

⁸ Nel 1979 la Camera dei comuni istituì commissioni d'inchiesta dipartimentali per controllare e valutare le spese, l'amministrazione e la politica dei principali dipartimenti del go-

ispettorati esistenti nel governo britannico, sostituendo ai «valori professionali e alle politiche determinate dai bisogni» un «management razionalistico, volto a conseguire economia ed efficienza» (Henkel, 1991, p. 230). Secondo, i consulenti sul management hanno avuto un ruolo di primo piano nella valutazione e nei suggerimenti al governo, a spese della valutazione interna a opera dei dipartimenti e di organismi fino a quel momento rispettati come le Royal Commissions⁹. La Efficiency Unit stima che la spesa del governo per tali consulenti sia quadruplicata tra il 1985 e il 1990 e si sia stabilizzata all'inizio degli anni novanta, crescendo ancora del 4 per cento in termini reali nel 1993-94 (HMSO, 1994a, pagg. 46-47). Terzo, sono stati ripristinati gli organismi statali di revisione e si è avuta «un'esplosione di revisioni in molti campi diversi: medicina, scienza, istruzione, tecnologia, ambiente, proprietà intellettuale, per citarne solo alcuni» (Power, 1994, p. 47). Il National Audit Act del 1984 ha istituito il National Audit Office, responsabile della revisione dei conti degli uffici centrali del governo ma con competenza estesa anche alle «3-E». Il Local Government Finance Act del 1982 ha istituito la Audit Commission, incaricata di nominare i revisori delle autorità locali, con competenza parimenti estesa alla valutazione della spesa e alle «3-E». Infine, si sono moltiplicati gli indicatori del rendimento, una moda nata come mezzo per migliorare l'efficienza manageriale e diffusasi fino a comprendere la trasparenza dei servizi per gli utenti; ad esempio, la carta dei cittadini si basa su tali indicatori (si veda Carter, 1991).

Il difficile clima finanziario ha conferito maggiore potere al Tesoro. Il governo ha realizzato diversi cambiamenti nel bilancio e nel management finanziario al fine di acquisire un controllo maggiore della spesa totale, con il pretesto di estendere la delega finanziaria. Campbell (1994, p. 2) sostiene che «l'inserimento di automatismi nel bilancio» e la «corruzione» dei dipartimenti con la concessione di «un'autorità finanziaria discrezionale resa insignificante dal rigore fiscale» sono le caratteristiche essenziali della reinvenzione del governo. Il cambiamento di management è stato accompagnato dai controlli finanziari; oggi tutti i dipartimenti

vemo, la cui efficacia è stata valutata in modo diverso: Norton (1991, p. 75) afferma che si è trattato della «più rilevante riforma parlamentare di questo secolo» e di «un'importante indagine del governo», mentre Judge (1993, p. 215) conclude che hanno avuto «un impatto limitato».

⁹ Sul fallimento della valutazione interna, si veda Gray e Jenkins (1985, capitolo 5); sulla fine delle Royal Commissions, si veda Hennessy (1986).

¹⁰ Per un resoconto dettagliato del sistema di controllo della spesa pubblica e dei cambiamenti negli anni ottanta, si veda Thain e Wright (1995).

324

stanno adottando l'accrual accounting¹¹ (HMSO, 1994e) che, nelle parole del direttore di un ufficio, «creerà probabilmente un enorme scompiglio senza dare grandi vantaggi» (Price Waterhouse, 1994, p. 16).

3.4. La riforma del management del settore pubblico

Lo spreco era un anatema per il governo Thatcher e non mancano certo gli aneddoti sugli sperperi nel settore pubblico, di cui sono esempio il taglio eccessivo e troppo frequente dell'erba nelle basi dell'esercito, il riscaldamento dei magazzini in assenza di personale, l'allevamento di topi da laboratorio al costo di trenta sterline ciascuno quando si potevano trovare sul mercato a due, la spedizione via aerea di materassi in Germania quando si potevano acquistare localmente (si veda Chapman, 1978; Hennessy, 1989). Spesso sono aneddoti divertenti, che non riguardano soltanto il settore pubblico, ma sono altresì importanti perché hanno contribuito ad alimentare la volontà di riforma del management pubblico, comunemente nota come «New Public Management» (NPM)¹². In Gran Bretagna il NPM ha due orientamenti, il managerialismo e la nuova economia istituzionale (Hood, 1991, p. 5).

Il management del settore privato e mette l'accento su praticità, management professionale, criteri e misure di rendimento espliciti, gestione sulla base dei risultati, ottimizzazione della spesa e, più di recente, contatto con gli utenti. La nuova economia istituzionale fa riferimento alla creazione di strutture di incentivi (come la competizione) nell'offerta dei servizi pubblici e punta sulla disaggregazione della burocrazia, su una maggiore competizione mediante appalti e una sorta di libera offerta, nonché sulle scelte dei consumatori (per un'analisi più dettagliata si veda Hood, 1991; Pollitt, 1993). Prima del 1988 il managerialismo è stato la corrente prevalente in Gran Bretagna, mentre dopo quella data si sono imposte le idee della nuova economia istituzionale, che sono state ragione di innovazioni e di problemi per le riforme manageriali.

Dalle analisi al Financial Management Initiative (FMI). Nel maggio del 1979 Margaret Thatcher incaricò sir Derek Rayner, consigliere dele-

^{11 [«}Contabilità previsionale»: in questo tipo di contabilità l'inserimento in bilancio avviene al momento della previsione o dell'impegno e non a quello dell'effettivo movimento di cassa].

¹² L'espressione sta perdendo rapidamente il suo significato, in quanto oggi viene applicata al managerialismo (Pollitt, 1993), alla nuova economia istituzionale (Hood, 1991), al passaggio dei servizi pubblici a società private (Dunleavy, 1994) e al management pubblico post- burocratico (Barzelay, 1992; Yeatman, 1994).

gato della Marks & Spencer, di avviare una campagna per aumentare l'efficienza; la finalità delle sue analisi era «l'azione, non lo studio». Il suo compito era di: *a)* esaminare una politica, attività o funzione specifica con l'obiettivo di risparmiare o accrescere l'efficienza e mettere in discussione tutti gli aspetti del lavoro di solito dati per scontati; *b)* proporre soluzioni per ogni problema individuato; c) tradurre in pratica le soluzioni concordate o iniziare a farlo entro dodici mesi dall'inizio dell'analisi¹³.

Le stime dei risparmi realizzati variano, ma secondo Hennessy (1989, p. 598) nel dicembre 1982, quando Rayner ritornò alla Marks & Spencer, le centotrenta analisi compiute avevano permesso un risparmio di centosettanta milioni di sterline e di sedicimila posti di lavoro all'anno; nel 1988 il risparmio era stato di oltre un miliardo di sterline per le trecento analisi completate.

Mentre «i ragazzi di Rayner» perlustravano Whitehall cercando il modo di effettuare risparmi, si presentarono da Michael Heseltine, ministro del Department of the Environment (DoE); Heseltine, fatto insolito per un ministro, era interessato al management e a cambiare la macchina di Whitehall: arrivato al DoE, non era riuscito a capire chi fosse responsabile di che cosa, sicché nel 1979 avviò uno studio delle informazioni necessarie ai ministri, affidandolo a Rayner. La sua rivoluzione nel management è stata chiamata MINIS, ossia Management Information System for Ministers, e fornisce ai ministri informazioni sistematiche sulle attività del loro dicastero; è stata utilizzata anche per ridurre il personale e misurarne l'efficienza (si veda Likierman, 1982). Una seconda analisi condotta da Christopher Joubert nel 1981 divise il DoE in centoventi centri di spesa, ciascuno dei quali con un budget annuale e un sistema che informava i manager sul loro rendimento. Michael Heseltine, entusiasta di questo nuovo sistema, spiegò al gabinetto le virtù del MINIS, e anche se le reazioni furono negative poté contare sul sostegno del primo ministro e del Tesoro, sicché la rivoluzione manageriale non fu bocciata". Le analisi sfociarono nella creazione della Efficiency Unit affidata a sir Robin Ibbs e il MINIS divenne Financial Management Initiative (FMI) per volontà del Tesoro, che auspicava una maggiore delega finanziaria e un miglior controllo finanziario rispetto alle informazioni relative al management. La FMI, varata nel maggio 1982, si proponeva

di promuovere in ogni dipartimento un'organizzazione e un sistema in cui i manager a tutti i livelli abbiano: a) un'idea chiara dei loro obiettivi e gli strumenti per valutare

¹³ The Scrutiny Programme: A Note of Guidance by Sir Derek Rayner, citato da Hennessy, 1989, p. 596.

¹⁴ Michael Heseltine ha avuto anche l'appoggio attivo del parlamento (HMSO, 1982c), benché il suo intervento non sia stato decisivo!

e, ove possibile, misurare la produttività o rendimento in relazione a tali obiettivi; b) la precisa responsabilità di utilizzare nel modo migliore le loro risorse, compresa un'analisi critica del rendimento e l'ottimizzazione della spesa; c) le informazioni (in particolare sui costi), la competenza e la possibilità di consultare gli esperti di cui hanno bisogno per esercitare in modo efficace le loro responsabilità» (HMSO, 1982b, paragrafo 13).

Andrew Gray e i suoi collaboratori (1991, pagg. 56-58) sono arrivati alla conclusione che la FMI ha istituzionalizzato l'attenzione ai costi nella pubblica amministrazione ma che la sua realizzazione non è stata uniforme perché i compiti e i contesti dei dipartimenti non sono uguali. Il management medio e basso accetta solo in misura limitata il nuovo sistema, in quanto deve conciliare la nuova «libertà» di gestione con il controllo centralizzato del Tesoro. Per essere applicata con successo, la FMI doveva godere di un forte sostegno politico ma, come ha affermato schiettamente sir Frank Cooper, «giudico un'assurdità il ministro inteso come manager. I ministri non sono interessati. Non fa parte della loro professione» (citato da Hennessy, 1989, p. 609). Inoltre, alla FMI occorreva il pieno sostegno dei segretari permanenti, che però erano arrivati al vertice grazie alle loro capacità politiche, non manageriali. In breve, qualche cambiamento c'è stato, ma non di grande portata, e per di più solo quando la FMI era uno strumento utile per le finalità politiche.

Questa valutazione pessimistica è stata confermata dal rapporto dell'Efficiency Unit sui risultati conseguiti dalla FMI, familiarmente conosciuto come *The Next Steps* (HMSO, 1988). Iniziato nell'autunno del 1986, è stato completato nel maggio dell'anno seguente ma presentato solo nel febbraio del 1988 perché le sue conclusioni potevano essere imbarazzanti nell'imminenza delle elezioni generali. Il rapporto concludeva che la rivoluzione manageriale era stata superficiale e caldeggiava la creazione di uffici per svolgere le funzioni esecutive di governo e operare un reale decentramento finanziario e manageriale. Stiamo entrando nell'era di questi organismi e, dopo un inizio prudente, reinventando la pubblica amministrazione britannica.

«Next Steps» e oltre. La seconda ondata della riforma amministrativa è stata più radicale; sebbene il «Rapporto Fulton» (HMSO, 1968) avesse prefigurato i nuovi uffici con la proposta di rendere indipendenti i vari blocchi di lavoro, la nuova ondata riformatrice ha attinto le sue idee dalla nuova economia istituzionale, puntando non solo sulla disaggregazione della burocrazia (o costituzione di uffici distinti) ma anche sulla con-

¹⁵ Per un'analisi più dettagliata, si veda Zifcak (1994) e Gray e Jenkins (1991).

correnza e sull'uso di meccanismi di mercato (primi tra tutti la separazione tra acquirente e fornitore e le «prove sul mercato») e sul miglioramento della qualità dei servizi (in primo luogo mediante le carte dei cittadini e l'attenzione ai consumatori).

L'idea centrale di *The Next Steps è* la costituzione di uffici semiautonomi responsabili del management operativo, e la nozione basilare è la «distanza» dal dipartimento centrale, sì da disporre della libertà gestionale (Davies e Willman, 1991, p. 16). È la dottrina classica nella pubblica amministrazione della separazione della politica dall'amministrazione. Nell'aprile del 1993 erano attivi novantadue uffici che impiegavano il 62 per cento dei funzionari pubblici (HMSO, 1993a, p. 6). Ogni ufficio dispone di un documento che stabilisce i suoi obiettivi anche in fatto di rendimento. Il direttore dell'ufficio non è un funzionario pubblico permanente ma a contratto, nella maggior parte dei casi assunto tramite un concorso pubblico; i direttori rispondono personalmente al ministro del rendimento del loro ufficio, ma il ministro resta responsabile degli indirizzi generali di fronte al parlamento (si veda oltre). Oggi gli uffici comprendono un gruppo eterogeneo di organizzazioni e sviluppano sempre di più modalità autonome di lavoro.

In sostanza, esistono oggi due pubbliche amministrazioni: una nel dipartimento centrale responsabile delle decisioni politiche e l'altra negli organismi esecutivi (HMSO, 1993c, pagg. VIII-IX). La pubblica amministrazione britannica non è mai stata unificata e ha sempre avuto un carattere federale, ma la distinzione tra la politica e la sua esecuzione si va facendo più netta e le carriere nei due apparati più distinte (si veda anche Campbell, 1994, p. 27).

Vi è qualche testimonianza del successo di questi uffici; secondo Bill Jenkins (1993, pagg. 92-93)

Next Steps ha avuto successo come innovazione del management; grazie a esso un'ampia quota della pubblica amministrazione del Regno Unito è cambiata strutturalmente, forse in modo permanente. Sono mutate anche le culture organizzative, insieme con la retorica e il processo di management. In alcuni uffici, anche se forse non in tutti, sono stati realizzati progressi reali dei servizi forniti e le organizzazioni hanno cominciato a rapportarsi agli utenti in modo diverso.

Analogamente, Ian Colville e i suoi colleghi (1993, p. 562) affermano che

È facile per i profani sottovalutare la portata del cambiamento che sta avvenendo. Perfino la tanto criticata FMI ha fatto la sua parte nell'orientare i recenti cambiamenti nella pubblica amministrazione, ma i suoi effetti si sono fatti sentire così gradualmente che molte analisi contemporanee non hanno colto la natura formativa di questo tentativo di innovazione.

Next Step si sta facendo strada nel sistema ed è chiaro già oggi che sta esercitando un'influenza formativa. Nel saggio sugli organismi della previdenza sociale che costituisce fino a questo momento l'analisi più approfondita in merito, Patricia Greer (1994, p. 133) è giunta alla conclusione che

La frammentarietà dei dati di cui disponiamo finora non permette di affermare con sicurezza se *Next Steps* abbia aumentato l'efficienza e la qualità del servizio e se il personale sia oggi più contento.

Tuttavia, i risultati sono «promettenti» e gli uffici raggiungono gran parte dei loro obiettivi. All'inizio i direttori si lamentavano del controllo centrale e della mancanza di chiarezza circa la responsabilità delle decisioni (Price Waterhouse, 1991) e ancora oggi affermano di dover stare in guardia contro le interferenze del dipartimento, che però non considerano più un serio problema (Price Waterhouse, 1994, p. 8). In una prima fase i rapporti sul personale hanno evidenziato che gli addetti «pensano che vi sia un lavoro importante da fare» (Price Waterhouse, 1994, p. 3). In breve, Next Steps è una «rivoluzione evolutiva» (Greer, 1994, p. 132) che sta prendendo velocità. Tuttavia, le «prove sul mercato» la mettono in discussione.

Il rapporto ufficiale Competing for Quality (HMSO, 1991b) ha introdotto le «prove sul mercato» o «la competizione con fornitori esterni per stabilire chi sia meglio in grado di fornire un determinato servizio sulla base del migliore rapporto tra spesa e prodotto sul lungo termine». In una prima fase le prove di mercato comportano l'individuazione di blocchi di lavoro negli uffici da appaltare a esterni, come modo per confrontare i costi del servizio fornito direttamente dall'ufficio con il costo del medesimo servizio fornito dal settore privato. Il rapporto ufficiale si proponeva l'obiettivo ambizioso di verificare attività per un valore di un miliardo e mezzo di sterline in diciotto mesi, con scadenza nel settembre 1993, ma non è riuscito a conseguirlo (per un'analisi dettagliata si veda Oughton, 1994). Ma il fatto più importante è che le prove sul mercato si scontravano con la nuova attività degli uffici; in altre parole, la nuova economia istituzionale si scontrava con il managerialismo. I direttori le considerano non solo un limite alla loro discrezionalità nella gestione degli uffici, ma anche «una minaccia costante che impedisce loro di svolgere adeguatamente il lavoro» (Cabinet Office, 1994, paragrafo 3.2.11). Campbell (1994, pagg. 30-31) riferisce che le persone da lui intervistate consideravano le prove sul mercato un «tradimento della fiducia». Oggi il personale si sente insicuro, minacciato e non remunerato (Price Waterhouse, 1994, p. 3); ma soprattutto quelle prove sono viste come una riaffermazione del controllo centrale, in particolare del Tesoro: Competing for Quali ty infatti era una relazione del Tesoro e Jordan (1994, p. 32) conclude che «se è in atto una battaglia tra i fautori dell'approccio che privilegia gli uffici e i difensori delle prove sul mercato, sembra che stiano prevalendo i secondi».

Il rapporto ufficiale sulla carta (dei servizi pubblici o dei diritti del cittadino) The Citizen's Charter (HMSO, 1991a) è stato «un'idea grandiosa» del primo ministro John Major, che aveva come obiettivi essenziali il miglioramento della qualità dei servizi pubblici e l'ottimizzazione della spesa. La Citizen's Charter si fonda su sei principi: criteri espliciti e resi pubblici; informazioni complete e accurate sulla gestione dei servizi; scelta per i loro utenti; cortesia ed efficienza nel fornirli; rimedi efficaci; offerta economica ed efficiente dei servizi, molti dei quali sono stati riveduti alla luce di criteri più rigorosi (HMSO, 1994b). Sir Robin Butler (1993, p. 402) definisce la Citizen's Charter come «il culmine del movimento per misurare il rendimento». Gli interessi del consumatore prevalgono su quelli del produttore: il «potere popolare». Ma è ancora presto per fare una valutazione del genere: Christopher Pollitt (1993, p. 187) è più vicino al vero quando conclude che «non si tratta tanto di una carta che conferisce potere al cittadino quanto di managerialismo dal volto umano» (un'altra prima valutazione è in Doern, 1993).

Il managerialismo ci ha dato le «3-E» (economia, efficienza ed efficacia), mentre la nuova economia istituzionale costituisce il fondamento razionale di una nuova trinità profana, ossia decentramento, appalti e carta (dei diritti) dei cittadini, che insieme rappresentano un programma spettacolare per cambiare il paesaggio amministrativo britannico.

3.5. Democratizzare il settore pubblico

Wright (1994, p. 115) usa l'espressione «democratizzare il settore pubblico» per indicare il processo di consultazione attraverso inchieste pubbliche, pari opportunità, decentramento del processo decisionale e codeterminazione. In Gran Bretagna si sono avute innovazioni in fatto di pari opportunità e di «trasparenza del governo», ma la frase «democratizzazione del settore pubblico» è decisamente esagerata rispetto ai cambiamenti che sono avvenuti.

Per sir Robin Butler (1993, p. 406) le pari opportunità sono una delle sfide della pubblica amministrazione per gli anni novanta: è nel suo interesse essere un buon datore di lavoro, in modo da poter attirare i migliori talenti. Il Cabinet Office ha presentato Equal Opportunities for Women in the Civil Service: Programme of Action (1984) e il Programme of

Action to Achieve Equality of Opportunity for People of Ethnic Minority Origi n (1990), che sono la prova dell'encomiabile impegno della pubblica amministrazione a introdurre le pari opportunità; anche i critici riconoscono generalmente che negli anni ottanta si è verificato un progresso sensibile (Watson, 1992, p. 56), sebbene vi siano ancora notevoli variazioni tra i dipartimenti.

Si sono verificati progressi sensibili anche per quanto riguarda la trasparenza del governo: l'Official Secrets Act del 1989 è molto meno restrittivo di quelli precedenti, ad esempio del paragrafo 2 dell' Official Secrets Act del 1911. emblematico della segretezza ossessiva del governo britannico. Adesso la responsabilità penale è limitata a categorie specifiche di informazioni e la divulgazione di tali informazioni deve causare un danno. Le categorie sono le seguenti: difesa e sicurezza nazionale, relazioni internazionali, applicazione della legge e azioni legali, informazioni confidenziali commerciali e di altro genere. In molti casi la divulgazione di notizie non è più perseguibile. Questa tendenza è proseguita con la relazione ufficiale sull'Open Government, che ha stabilito di «limitare l'accesso solo quando vi siano ragioni valide per farlo» (HMSO, 1993d, p. 2) e ha individuato le informazioni che i dipartimenti del governo dovrebbero dare spontaneamente e pubblicare. Dal 1º aprile del 1994 il governo ha introdotto un Code of Practice (HMSO, 1994g) sotto il controllo del Parliamentary Commissioner for Administration. È inevitabile che vi sia qualche eccezione a questo codice, tra cui ovviamente le categorie di informazioni relative a difesa, sicurezza e relazioni internazionali e altre più contestate quali il dibattito e la consulenza interni. Sono stati realizzati infine cambiamenti specifici che hanno accresciuto la trasparenza; ad esempio, il governo ha pubblicato le Ouestions of Procedure for Ministers che espongono le regole di condotta per i ministeri e i nomi e la composizione delle commissioni e sottocommissioni del gabinetto¹⁶. Nessuno può sostenere che la lunga tradizione di segretezza del governo britannico sia stata completamente capovolta, tuttavia i diversi cambiamenti che si sono susseguiti sono degni di nota.

3.6. Riformare la struttura

Nonostante le singolari affermazioni secondo cui Margaret Thatcher avrebbe operato servendosi di «persone e non di organizzazioni» (King, 1985, p. 122), sono state introdotte diverse innovazioni istituzionali a so-

¹⁶ E governo sostiene che la carta dei cittadini aumenta anche in misura significativa la trasparenza Un elenco più dettagliato dei cambiamenti è in HMSO (1994e, capitolo 2).

stegno di questa reinvenzione della pubblica amministrazione britannica, molte delle quali volute dalla Thatcher¹⁷. L'ex primo ministro ha soppresso nel 1981 il Civil Service Department, distribuendone le funzioni tra il Tesoro e il Cabinet Office e costituendo all'interno di quest'ultimo il Management and Personnel Office; nel 1983 ha soppresso il Central Policy Review Staff e quello stesso anno ha creato l'Efficiency Unit e avviato il decentramento degli uffici (si veda sopra), accelerato da John Major che nel maggio 1993 ha sostituito il MPO con un Office of Public Service and Science allargato all'interno del Cabinet Office¹⁸. Questo organismo comprende sezioni per gli uffici esecutivi, per la carta (dei diritti) dei cittadini, l'efficienza e le prove sul mercato. In sostanza, il governo ha sempre utilizzato riforme strutturali a sostegno dei cambiamenti di management, ma tali riforme non sono diventate una caratteristica peculiare delle innovazioni nel management fino agli anni novanta, con il radicale decentramento dei dipartimenti centrali.

3.7. Trasformare la cultura

Il managerialismo è diventato sinonimo delle «3-E» (economia, efficienza ed efficacia), e i mezzi per realizzarle erano un management orientato agli obiettivi e la misurazione del rendimento; oggi ci si aspetta che i funzionari pubblici siano manager. Tuttavia, la «cultura di Whitehall» privilegia la politica, la prudenza e la fedeltà al proprio dipartimento e trascura il management, che considera un processo esecutivo separato da quello decisionale. Le riforme managerialiste degli anni ottanta non hanno messo in discussione questa cultura, poiché anch'esse si basavano su questa «concezione riduttiva del management» (Metcalfe e Richards, 1987, pagg. 16-17). Sebbene la riforma della pubblica amministrazione tra il 1979 e il 1988 abbia segnato l'apogeo del managerialismo, una parte importante del piano di riforma del governo resta tuttora l'introduzione delle tecniche di management del settore privato. Ma c'è una novità importante: modificare la cultura di Whitehall è diventato il grido di

¹⁸ L'OPSS ha unificato l'Office of the Minister for the Civil Service con l'Office of Science and Technology, frutto della fusione dello Science and Technology Secretariat del Cabinet Office e dello Science Branch del Department of Education and Science, diventato Department for Education.

¹⁷ Qui riporto solo i cambiamenti che riguardano direttamente la riforma della pubblica amministrazione; altri hanno riguardato l'abolizione del Department of Prices and Consumer Protection (1979), la riforma del Department of the Director of Public Prosecutions (1979), l'accorpamento del Department of Trade e del Department of Industry in un solo dicastero (1982), l'eliminazione del Department of the Civil Service for Northern Ireland e la divisione del Department of Health and Social Security in due dipartimenti (1988).

battaglia dei fautori di una riforma permanente; secondo la retorica attuale, si auspica un «governo imprenditoriale».

Sir Robin Butler, responsabile del Civil Service, sottolinea la necessità di mantenere una certa coesione nell'amministrazione e di «conservare una pubblica amministrazione non politica, con un'idea comune dei valori essenziali e dell'etica che fanno funzionare il nostro sistema» (Butler, 1993, p. 404). I valori basilari da difendere sono «un servizio pubblico imparziale e apolitico, con le sue tradizioni di decoro, non politicizzazione e selezione e promozione del merito» (Butler, 1992, p. 8). Il responsabile del Civil Service affronta questi temi perché non mancano le sfide alla pubblica amministrazione «di professione».

L'aperta competizione non è più limitata all'offerta dei servizi, ma riguarda anche gli incarichi: le nomine al posto di direttore di un ufficio sono aperte a coloro che provengono dal settore privato. Con l'introduzione della Recruitment and Assessment Services Agency e la riduzione delle responsabilità della Civil Service Commission (Civil Service Order in Council, 1991; si veda anche Chapman, 1991), i dipartimenti oggi sono responsabili del 95 per cento delle assunzioni e sono soggetti a un controllo molto blando. Il documento ufficiale The Civil Service: Continuity and Change (HMSO, 1994c) ha fatto proprie le conclusioni principali del rapporto dell'Efficiency Unit su Career Management and Succession Planning (HMSO, 1993b), aprendo alla competizione i livelli superiori della pubblica amministrazione. In futuro tutti gli alti funzionari pubblici (a partire dal Grade 5) avranno contratti di lavoro scritti: le nomine ai massimi livelli richiederanno ancora l'approvazione del primo ministro e le nomine esterne dovranno essere autorizzate dai Civil Service Commissioners. Attualmente il Senior Apponitments Selection Committee comprende un esterno e in futuro includerà una donna. La questione cruciale riguarda adesso la portata della competizione, il numero di nomine esterne e l'effetto di queste sull'etica della pubblica amministrazione. Tuttavia, sono stati fatti i primi passi per aprire all'esterno gli alti gradi dell'amministrazione.

L'effetto cumulativo di tutti questi cambiamenti è stato di suscitare timori sulla fine del «servizio pubblico», e alcuni episodi specifici hanno aggravato quei timori. Nell'estate del 1992 sir Peter Kemp, direttore della progettazione di *Next Steps, è* stato «pensionato» dal nuovo ministro del Public Service and Science, William Waldegrave. Nella primavera del 1993 Derek Lewis è stato nominato direttore del nuovo ufficio per il Prison Service e la sua nomina è stata contestata perché non era un funzionario pubblico e neppure il primo candidato della commissione incaricata della selezione, che aveva indicato il funzionario pubblico in carica.

L'allora ministro dell'Interno, Kenneth Clarke, ha scelto Lewis perché era favorevole a una competizione maggiore e voleva rivolgersi al mercato. I due episodi esemplificano la possibile «fine» del funzionario pubblico permanente, di carriera, ma è troppo presto per piangere la morte della pubblica amministrazione ai livelli superiori: la «colla» tiene ancora (si vedano le dichiarazioni degli alti funzionari pubblici in Plowden, 1994, p. 71). I dipartimenti sono «tuttora diretti da persone che sono arrivate alla nomina grazie alle loro capacità politiche più che manageriali» (Watson, 1992, p. 27). La cartina di tornasole sarà la risposta al documento ufficiale *The Civil Service: Continuity and Change* (HMSO, 1994c) e in particolare alle sue proposte di un'aperta competizione per le alte cariche e di contratti di lavoro scritti.

La Gran Bretagna è avviata sulla strada della creazione di due pubbliche amministrazioni; l'introduzione del managerialismo negli uffici può essere interpretata come una strategia di sopravvivenza del mandarinato, che preserva il nucleo dell'élite responsabile delle decisioni (si veda Dunleavy, 1991, pagg. 225-27). Il mandarinato non è stato «dehumphreizzato» (Kemp, 1994; una conferma caustica è in Clark, 1993), la cultura di Whitehall ha assimilato il managerialismo e in tal modo sopravvive¹⁹.

Forse l'espressione che rende meglio i cambiamenti degli ultimi quindici anni è «rivoluzione evolutiva», una valutazione che trova riscontro in numerosi commentatori. Sir Peter Kemp (1994) è giunto alla conclusione che «i cambiamenti non equivalgono a una rivoluzione», mentre Colin Campbell (1994, p. 32) scrive che «non si tratta di radicalismo» e Bill Jenkins (1993, p. 95) sostiene che le riforme recenti riflettono problemi di lunga data:

La finalità del comportamento imprenditoriale e perfino delle libertà amministrative basilari è frustrata da forze centrali contro cui non c'è appello. Si potrebbe dire che questa è la realtà dell'amministrazione politica: il centro controlla e le strutture amministrative si adeguano. Tuttavia, si tratta di un vecchio modello della politica che tenta di far fronte a un nuovo modello di management. Se quest'ultimo non verrà difeso, l'innovazione amministrativa potrebbe perdere rapidamente il suo slancio e la sua efficacia.

Il governo ha condotto in porto le sue riforme con un'opposizione limitata alle strutture burocratiche professionali e si è concentrato sulla realizzazione delle sue politiche. Tutti i governi sono afflitti da «difficoltà

¹⁹ Wilson (1991, tab. 2) riporta che il 55 per cento dei funzionari pubblici del suo campione ha citato la soluzione dei problemi come ragione principale di gratificazione professionale, contro il 20 per cento che ha menzionato la gestione delle risorse.

di realizzazione» e «conseguenze involontarie» (Marsh e Rhodes, 1992, pagg. 182-86) e le riforme del governo conservatore nella pubblica amministrazione non fanno eccezione. Nell'ultimo paragrafo del saggio prenderò in esame le prossime battaglie per il nuovo modello di management.

4. Il cambiamento e i problemi che solleva

La maggior parte dei cambiamenti di rilievo risale al 1988 o a date successive, sicché è troppo presto per decretarne il successo o il fallimento al di là di ogni dubbio; il presente paragrafo è pertanto inevitabilmente congetturale, anche se ove possibile mi sono affidato alle limitate indicazioni esistenti anziché alle mere opinioni. Dal 1988 il governo ha operato senza dubbio cambiamenti potenzialmente di grande portata nella pubblica amministrazione che sollevano svariati problemi. Ad esempio, il Treasury and Civil Service Committee (HMSO, 1993c, p. VI) ha preso in esame le conseguenze di *Next Steps*, l'impatto delle prove di mercato sulla pubblica amministrazione, il problema di chi dirige e chi fornisce la consulenza politica, i criteri di comportamento e gli effetti del governo di un solo partito. Questo paragrafo analizza la portata e gli effetti di quei cambiamenti, suddividendoli in frammentazione, direzione, responsabilità, disastri e «3-C» (condotta, codice etico, cultura)²⁰.

4.1. Frammentazione

Il risultato più evidente del nuovo sistema è la frammentazione istituzionale: in genere oggi i servizi sono forniti da una combinazione di governo locale, organismi appositi, volontariato e settore privato. Di conseguenza, i servizi dipendono dai collegamenti tra organizzazioni. La realizzazione delle politiche si fa più difficile perché occorre negoziarle con un numero crescente di organizzazioni (si veda ad esempio Marsh e Rhodes, 1992). L'interdipendenza tra i vari organismi è ormai generalizzata e il governo deve affrontare il compito sempre più complicato di guidare svariate organizzazioni distinte. L'esperienza svedese indica che la frammentazione alimenta l'indipendenza: Fudge e Gustafsson (1989, p. 33) spiegano come in Svezia i vari uffici sviluppino culture diverse dal centro, provocando problemi di comunicazione, e la loro riluttanza a accettare le linee-guida centrali.

²⁰ I paragrafi 4 e 5 si basano su Rhodes (1994; 1995).

4.2. Direzione

Bill Jenkins (1993, p. 94) sostiene che il governo non ha rafforzato la capacità strategica con gli altri cambiamenti: gli uffici operano in un «vuoto politico» e la direzione è «un sistema di gestione della crisi o per evitare le critiche»; analogamente, Jens Hesse (1991, p. 619) osserva che

i fautori della direzione e del controllo decentralizzati spesso non riescono a capire che società fortemente differenziate e sistemi istituzionali pluralistici e frammentati creano un bisogno crescente di una direzione collettiva, di pianificazione e di costruzione del consenso.

Si tratta precisamente dei problemi sorti in Svezia, tanto che Fudge e Gustafsson (1989, p. 33) parlano di mancanza di coordinamento e di confusione dei ruoli tra ministero centrale e uffici; i dipartimenti centrali inglesi stanno sperimentando la pianificazione strategica per controbilanciare quest'erosione del potere del centro, e sir Robin Butler (1993, p. 404) riflette tali preoccupazione là dove scrive:

è essenziale non arrivare al punto in cui i singoli dipartimenti e i loro uffici diventino semplicemente elementi diversi e non connessi all'interno del settore pubblico, senza... reali meccanismi operativi di coordinamento delle politiche [corsivo mio].

4.3. Responsabilità

La frammentazione erode la responsabilità; in primo luogo, la stessa complessità istituzionale rende incerte le varie responsabilità; in secondo luogo, gli organismi appositamente designati hanno sostituito i dipartimenti centrali e i consigli locali eletti nell'erogazione di alcuni servizi. In terzo luogo, il governo confonde l'attenzione al consumatore con la responsabilità politica: la prima è benvenuta ma deve integrare e non sostituire la seconda, dato che il consumatore non ha il potere di chiedere conto a un ufficio del governo. Infine, al decentramento degli uffici non si sono accompagnate nuove disposizioni per preservare la convenzione costituzionale della responsabilità ministeriale. In sostanza, il governo inglese ha subìto una significativa riduzione della responsabilità politica, un problema di rilievo che non riguarda solo gli uffici ed è aggravato dal rifiuto del governo di riconoscerne l'esistenza.

L'attenzione si è concentrata in prevalenza sugli uffici e sulla convenzione costituzionale della responsabilità dei singoli ministeri, in base alla quale i ministri debbono rispondere al parlamento di tutte le azioni del loro dicastero. Il governo, per preservare la responsabilità ministeriale, distingue tra politica e management: la responsabilità (del management)

può essere delegata ai direttori degli uffici, quella politica resta del ministro. Ma questa distinzione dipende da definizioni chiare sia della politica e del management sia dei rispettivi ruoli e delle responsabilità di ministri, alti funzionari e direttori, definizioni che non esistono: la posizione del governo era «superficiale e compiaciuta» (Plowden, 1984, p. 127; si veda anche Davís e Willman, 1991, pagg. 24-32). Grant Jordan (1992, p. 13; ma si veda anche Greer, 1994, capitolo 6 e Bogdanor, 1993) osserva che

si rileva un'ambiguità voluta o accidentale: si afferma che la responsabilità dei ministeri è ancora valida, ma in realtà oggi siamo di fronte a una responsabilità del direttore di fronte al ministro, anziché di quest'ultimo di fronte alla Camera dei Comuni: due cose ben diverse.

L'ambiguità pesa: in teoria, i direttori sono responsabili della realizzazione delle politiche, ma «l'ottanta per cento... dichiara di ricevere un indirizzo politico, nonostante che Next Steps metta l'accento sul loro ruolo nell'erogazione del servizio anziché nella formulazione della politica» (Price Waterhouse, 1994, pagg. 7-8). «Il direttore del Prisons Service è il principale consulente del governo sulla politica carceraria» (Plowden, 1994, p. 128). L'organizzazione attuale permette al ministro di attribuirsi i meriti del successo di una politica e di scaricarne il fallimento sul direttore; «la separazione tra politica e management è vantaggiosa per i responsabili politici e svantaggiosa per i manager» (Davis e Willman, 1991, p. 34). Ad esempio, l'impopolarità della politica del governo sugli aiuti ai figli di madri nubili compare in tutte le spiegazioni delle dimissioni di Ros Hepplewhite, direttore della Child Support Agency. Gli esempi non mancano: il servizio carcerario ne offre in abbondanza, dopo un'ondata di rivolte e di fughe. In breve, il decentramento riduce la responsabilità dei ministri davanti al parlamento.

4.4. Disastri

Secondo Hood e Jackson (1991, pagg. 16-24), la «capacità del governo di provocare disastri sociali è enormemente cresciuta». Sostengono, ad esempio, che il NPM (si veda p. 317) suddivide le organizzazioni governative in unità separate, creando barriere alla comunicazione fra le unità e incentivi ad alterare e nascondere le informazioni. Lasciando mano libera agli affari e allentando le regole, si favorisce una certa trascuratezza da parte di coloro che dovrebbero applicarle, e l'impiego di diret-

tori a contratto determina una perdita di esperienza burocratica. In breve (HMSO, 1994d; lo Annex 2 elenca varie eventualità),

il NPM contiene a quanto sembra buona parte degli ingredienti organizzativi che vengono associati ai disastri sociali. Nel peggiore dei casi, il NPM potrebbe essere un disastro in procinto di accadere.

4.5. Le «3-C»

Se il managerialismo e le «3-E» (economia, efficacia ed efficienza) sono una sfida alla cultura di Whitehall, «3 -C» è un modo conciso per spiegare l'erosione dei valori tradizionali della pubblica amministrazione in riferimento alla condotta, al codice etico e alla cultura.

Con il diffondersi del *patronage* e considerata la lunga durata del governo, sono cresciute le preoccupazioni per la *condotta*, da molti definita poco consona, nel governo inglese. Gli scandali sessuali e finanziari che coinvolgono i ministri possono divertire, ma forse sono meno importanti di altre forme di «scorrettezza»:

- ministri che ingannano il parlamento: ad esempio, Michael Heseltine, ministro della Difesa, che affonda la Belgrano (Ponting, 1985);
- l'uso di funzionari pubblici per un'attività politica di partito «impropria»: ad esempio, pagare le spese legali di Norman Lamont (cancelliere dello scacchiere) per sfrattare «miss Whiplash» (Plowden, 1994, p. 109); essere «parchi con la verità» per ordine del governo; casi di dipartimenti che truccano i risultati dei loro progressi nelle prove sul mercato (Greenaway, 1995);
- spreco di denaro pubblico: ad esempio, l'accusa al Public Accounts Committee della Camera dei comuni di incompetenza finanziaria (HMSO, 1994d, con una serie di esempi nell'Annex 2);
- abuso di potere: ad esempio, la vendita di armi all'Iran (l'affare Matrix-Churchill)

L'effetto cumulativo è stata (Plowden, 1994, p. 139) una

perdita di fiducia e di rispetto reciproci tra i ministri conservatori e molti funzionari, arrivata al punto in cui è difficile capire in quale modo si possa ricostruire un efficace rapporto di lavoro senza un cambiamento di governo.

Dunque è aumentato l'interesse per il codice etico. Il rapporto fra ministri e funzionari pubblici è stato almeno parzialmente fissato: le Questions of Procedure for Ministers (1992, paragrafo 55) stabiliscono che i ministri «hanno il dovere di ascoltare i suggerimenti della pubblica amministrazione»; The Duties and Responsibilities of Civil Servants in Relation to Ministers, Note by the Head of the Civil Service di sir Robert Arm-

strong (25 febbraio 1985), diffuso poco dopo l'assoluzione di Clive Ponting dall'accusa di aver passato informazioni al parlamento sull'affondamento della Belgrano, ribadisce un luogo comune costituzionale: «Il dovere del singolo funzionario pubblico è anzitutto verso il Ministro della Corona che è a capo del dicastero in cui egli o ella opera». Come sottolineano l'Association of First Division Civil Servants (FDA) (HMSO, 1993 c, vol. II, pagg. 43-44), e l'Institute for Public Policy Research (Plowden, 1994, pagg. 111-27, 149 e 150-60), il nuovo codice dovrebbe salvaguardare i funzionari pubblici di fronte ai ministri; ad esempio, richiede che questi ultimi ascoltino i suggerimenti dei primi, protegge la neutralità politica dei funzionari e istituisce un Civil Service Ethics Tribunal. Il Tesoro e il Civil Service Committee proporranno tale codice (HMSO, 1993c, pagg. IX-XI), mentre il direttore del Civil Service considera adeguata la codificazione esistente.

La *cultura* della pubblica amministrazione è una combinazione di valori, tra cui (Plowden, 1994, p. 74; si veda anche sopra, pagg. 328-29)

l'onestà, il disinteresse personale, il rispetto per l'intelligenza, un'enorme capacità di lavorare duramente e spesso in fretta, lealtà verso i colleghi e inoltre conservatorismo, cautela, scetticismo, elitarismo, una certa arroganza e troppo spesso la radicata convinzione che l'attività di governo possa essere pienamente compresa solo da professionisti del governo.

Il managerialismo, l'aperta competizione, i comportamenti scorretti e i ministri macho determinano un annacquamento di questa cultura o ethos. Anche le capacità della pubblica amministrazione hanno perso importanza per i nuovi adepti del management; ad esempio, il direttore del Prísons Service (si veda sopra, p. 332) ha restituito i detenuti dell'IRA all'Irlanda del Nord subito dopo che l'IRA aveva sottoscritto la dichiarazione di Downing Street, quando i sospetti dei protestanti sulle ragioni del governo erano più acuti: un funzionario pubblico tradizionale sarebbe stato più attento al contesto politico. L'indagine dell'Oughton Report (HMSO, 1993b, p. 108) sui funzionari pubblici afferma: «È opinione diffusa che l'ethos della pubblica amministrazione subisca un'erosione». Wilson (1991, p. 335) riferisce che solo il 16 per cento del suo campione di funzionari ha citato tra le ragioni di gratificazione professionale «la definizione di interessi sul lungo termine». La FDA pensa a salvaguardare i propri membri di fronte ai ministri e ha dimenticato le sue preoccupazioni per l'interesse pubblico (Plowden, 1994, p. 117). Altri sono più scettici circa l'erosione dell'ethos della pubblica amministrazione: ad esempio, sir Peter Kemp (1.994; si veda anche Greenaway, 1995) dubita che questa rivoluzione abbia coinvolto i livelli superiori. Molti commentatori non si schierano, sostenendo che la situazione non è ancora chiara (si veda ad esempio Jenkins, 1993).

Il managerialismo e il decentramento degli uffici hanno avuto senza dubbio un impatto rilevante sulla cultura del servizio pubblico della burocrazia, ma è facile esagerare la portata del cambiamento nel governo britannico e equiparame il funzionamento a quello del settore privato. Osborne e Gaebler (1992) hanno coniato l'espressione «reinventare il governo» e proclamato l'inizio dell'era del «governo imprenditoriale». Il governo britannico cita la loro opera per giustificare le proprie scelte (si veda Mottram, 1994)²¹. Rhodes (1994) parla di «svuotamento dello stato», pur riconoscendo che la sua analisi è speculativa; Wright (1994, p. 123) sostiene che lo stato, rispetto ai primi anni ottanta, «sta diventando» più delimitato, più ridotto, più ridimensionato, più diviso, più disaggregato, più distante, più de-regolato, più denazionalizzato, più difensivo e demoralizzato e più disorientato, ma poi mette in guardia dalle esagerazioni! Il governo britannico sta cercando di reinventarsi, ma la sua rivoluzione evolutiva va creando problemi nuovi. Il governo ha avviato un esperimento interessante per pervenire a modi diversi di fornire i servizi, ma non lo riconosce come tale, laddove un esperimento politico ha bisogno di un processo sistematico di apprendimento, deve cioè produrre informazioni affinché i responsabili delle decisioni possano individuare e correggere gli errori. L'attuale programma di riforma non si propone questi obiettivi e si tratta di un'omissione importante alla luce dei problemi già individuati. Sir Robin Butler (1993, p. 406) descrive opportunamente la riforma come un viaggio con destinazione sconosciuta. In quale modo il governo cambierà direzione per rispondere ai problemi provocati dalla reinvenzione del governo? Come sarà il governo britannico tra dieci anni?

5. Conclusioni: tendenze e scelte

Quando si valutano le recenti iniziative politiche, la difficoltà maggiore è distinguere la retorica dalla realtà. I grandi obiettivi sono chiari a tutti, ma quante cose sono cambiate o stanno cambiando? Tuttavia, è un problema insignificante rispetto a quello di prevedere il futuro. Questo pa-

²¹ Questo saggio non analizza i meriti della tesi della reinvenzione del governo; sui difetti di fondo dell'analisi di Osborne e Gaebler (1992), si vedano i saggi in *Public Administration*, LXX11, pagg. 271-98; sulle (presunte) analogie tra le loro proposte e le riforme del governo britannico, si veda Painter (1994).

ragrafo conclusivo costituisce un azzardo in quanto discute le tendenze nella riforma amministrativa inglese a tre livelli: mercati, burocrazia e strutture²².

I mercati. I mercati e le condizioni di semi-mercato sono una realtà imprescindibile e costituiscono ormai uno degli strumenti di qualunque governo; il problema non è più ideologico, bensì pratico: quand'è che i mercati funzionano? Per il governo britannico un assioma ideologico è che il settore privato (i mercati) è migliore di quello pubblico (la burocrazia), sicché non analizza in modo sistematico i costi e i benefici di ciascuno, con il risultato che l'attuale politica produce alcune contraddizioni interessanti; ad esempio, i direttori degli uffici ottengono una maggiore libertà di gestione ma debbono verificare sul mercato la loro attività in misura arbitraria. Presumibilmente, un direttore degno di questo nome cercherà di individuare il nucleo della sua attività senza un intervento centrale; parimenti, per il Tesoro è difficile reprimere la naturale tendenza a esercitare il controllo finanziario, sicché molti direttori vedono seriamente limitato il loro potere discrezionale. Sette anni dopo la pubblicazione di The Next Steps, il Tesoro sta ancora promettendo un maggiore decentramento del controllo finanziario. Next Steps Review 1993 prevede che ventitrè uffici (pari al 25 per cento) saranno responsabili delle proprie retribuzioni e delle condizioni di servizio a esse connesse entro il 1° aprile 1994 (HMSO, 1993a, p. 8). Infine, le richieste di una migliore qualità dei servizi non sono convincenti quando gli uffici sono soggetti a un controllo finanziario sempre più rigoroso; come hanno evidenziato le prove sul mercato, il costo rimane la considerazione prevalente. Il problema è stato spiegato efficacemente da un direttore: le indagini rivelavano che gli utenti erano soddisfatti, in parte perché le loro aspettative erano basse; egli poteva migliorare il servizio innalzando le loro aspettative, ma non disponeva dei fondi per soddisfare aspettative superiori: la qualità era subordinata al costo.

La burocrazia. Può sembrare assurdo sostenere un ritorno alla burocrazia unificata descritta da Max Weber, ma si tratta di uno strumento al pari di qualunque altro sistema per fornire i servizi. Se l'obiettivo è spe-

²² Ho utilizzato queste categorie generali per mettere in rilievo le scelte possibili. Naturalmente, esistono numerosi problemi specifici da risolvere; un elenco si trova in HMSO (1993c, pagg. XVII-XIX). Tutti i problemi individuati dal Treasury and Civil Service Committee sono affrontati nel presente saggio, che descrive a grandi linee i cambiamenti e non i suggenimenti politici nei dettagli.

rimentare sistemi per fornire i servizi, se non esiste un modo corretto per fornirli, allora in talune circostanze la burocrazia sarà uno strumento utile e la domanda centrale diventa «quali potrebbero essere queste circostanze?». Le risposte possibile sono almeno tre: primo, laddove la frammentazione produce risultati meno che ottimali, la burocrazia fornisce una capacità strategica centrale e l'opportunità di integrare la politica con la sua realizzazione; secondo, laddove la frammentazione produce uffici indipendenti, cattive comunicazioni con il centro e riluttanza a seguire le linee-guida centrali, una gerarchia burocratica unificata riduce tali problemi di controllo²³; infine, laddove la frammentazione rende poco chiare le responsabilità, una burocrazia unificata è un punto focale della responsabilità dei ministri davanti al parlamento.

La tesi a favore della burocrazia è inoltre radicata nella teoria politica; ad esempio, Wamsley e collaboratori (1987) hanno sostenuto che «l'amministratore pubblico» è un depositario del bene pubblico, il tutore platonico dell'interesse pubblico, che ha la responsabilità di guardare oltre l'orizzonte immediato, di stimolare un dibattito ragionato, di coinvolgere in esso i cittadini e di estendere le loro opportunità di parteciparvi. Questa tesi è una riaffermazione del ruolo classico del funzionario pubblico come contrappeso del politico. Gli amministratori sono «i depositari di un sapere specialistico, dell'esperienza storica, di un giudizio collaudato e... in una certa misura un contrappeso alla convenienza e all'opportunismo politici» (Goodsell, 1985, p. 155). Rappresentano l'integrità e la probità contro l'interesse di parte, l'imparzialità contro la personalizzazione e la politicizzazione.

Înfine, il ritorno alla burocrazia può essere una necessità politica. Le burocrazie godono di alcuni vantaggi dimostrabili: attendibilità, prevedibilità, probità, coesione e continuità; forniscono un controllo diretto e concreto dei servizi mediante strutture disciplinari gerarchiche e fondate su regole, caratteristiche che agevolano l'intervento del governo. Se un governo futuro decidesse di superare i limiti dei sistemi frammentati per fornire i servizi e cercasse di attrezzarsi, si servirebbe dello strumento della burocrazia. La tentazione sarà forte per un governo che si pone obiettivi di redistribuzione, ma la necessità politica disorienta qualunque governo; a volte si è costretti a fare cose che non si vorrebbero fare, e disastri quali il fallimento di un modo di fornire i servizi (ad esempio il Servizio sanitario nazionale, NHS) determinano una seria punizione elettorale.

²³ La nuova economia istituzionale prevede il trasferimento delle operazioni dal mercato alla gerarchia; si veda ad esempio Williamson (1975, capitolo 2 e pagg. 257-58); va sottolineato che tra le condizioni di tale trasferimento figurano la specializzazione del processo decisionale e un maggiore controllo.

Le strutture. Il successo del libro di Osborne e Gaebler (1992) deriva in parte dal talento degli autori per le frasi a effetto, ad esempio «stare al timone anziché ai remi», con la quale intendono dire che i governi non forniscono più i servizi ma lasciano che siano altri a fornirli. Ma un sistema di servizi delegato all'esterno significa operare tramite le strutture di altre organizzazioni. La politica viene realizzata in diverse strutture contrattuali e multiorganizzative su cui il governo ha uno scarso controllo diretto. La periferia controlla le risorse e il centro dipende dalla disponibilità a fornire servizi che possono avere un'influenza decisiva sulle proprie possibilità di successo elettorale. La distinzione fra settore pubblico, privato e volontario perde di significato: tutti parlano di «garanzie». Si sostiene che conferendo potere agli utenti si sostituisce la scelta del consumatore al controllo politico, ma gli utenti non possono imporre sanzioni per chiedere conto alle strutture, ed è raro che possano «votare con i piedi» cambiando giurisdizione; inoltre non hanno gli strumenti legali per imporre le loro preferenze. Il governo dovrà imparare a convivere con tali strutture, ma il suo armamentario di controllo era fatto per un'epoca di burocrazie unificate, non per dirigere sistemi politici differenziati e disaggregati (una tendenza prevista da Rhodes, 1988, pagg. 406-13). Gli studi sul federalismo americano (si veda ad esempio Morando e Florestano, 1990) usano l'espressione «management intergovernativo» (IGM) in riferimento agli strumenti adatti, tra cui (Agranoff, 1986, p. 186)

(1) grandi investimenti interattivi, che possono (2) sommarsi cementando i rapporti, con (3) un livello notevole di facilitazioni giurisdizionali, (4) conseguite mediante programmi aperti ma condizionati (5) che coinvolgono funzionari di alto livello e operativi, (6) impegnati in processi formali e informali che (7) riconoscono e rispettano le differenze, (8) affrontando le questioni in modo sistematico, (9) prendendo in esame e adeguando legge, giurisdizione, politica e dettagli tecnici e (10) agendo con un'iniziativa comune o simultanea, (11) concentrandosi in primo luogo su soluzioni del prodotto che puntino sulla risposta ai problemi concreti.

La citazione dimostra che l'IGM richiede un processo decisionale e un coordinamento sulla base di adeguamenti reciproci e di decisioni informali, non di dichiarazioni autorevoli e di una guida centrale. Oggi è di moda il termine governance, che di norma indica il «processo di governo» ed è riferito ora ai nuovi processi e più in particolare alle strutture gestionali. Il termine, a voler essere precisi, significa governare senza un governo e tramite strutture che si autodirigono, insomma un governo che interviene il meno possibile. La sfida consiste nel comprendere le nuove strutture e trovare il modo non solo di orientarle ma anche di chiedere loro conto di ciò che fanno (un'analisi più esauriente è in Rhodes, 1995).

In sostanza, il futuro non è stabilito e si possono fare varie scelte, an-

che se resta da vedere se sarà la conoscenza a ispirarle. Se dobbiamo basarci sull'esperienza degli ultimi quindici anni, la forza motrice saranno le priorità politiche, mentre restringere i confini dello stato e tagliare i costi sono tuttora obiettivi primari; sfortunatamente, queste preoccupazioni limitate non sono prerequisiti sufficienti di una direzione efficace: occorre ridisegnare il governo per far fronte alla scarsità ed escogitare soluzioni per problemi complessi che sfuggono alle panacee semplicistiche dei liberi mercati o dei piani nazionali. Stiamo creando in modo casuale strutture che si autodirigono e non teniamo conto di tutto ciò che permetterebbe al centro di indirizzare tali strutture. Nell'era del management intergovernativo, ci ostiniamo nel management sulla base di obiettivi all'interno delle gerarchie. Dobbiamo gestire i rapporti tra organizzazioni ma valutiamo il rendimento individuale rispetto a obiettivi misurabili. Reinventare il governo è un modo banale per definire la sfida di governare lo stato vuoto.

Tabella 1. Cronologia delle principali riforme della pubblica amministrazione britannica, 1979-1994.

Maggio 1979	Nomina di sir (oggi lord) Derek Rayner, consigliere delegato aggiunto di Marks Spencer, come consulente per l'efficienza amministrativa.
1979	Introduzione del Management Information System per i ministri (MINIS) per migliorare la responsabilità manageriale. Il sistema è stato propugnato da Michael Heseltine, ministro dell'Ambiente.
Maggio 1980	Il governo annuncia l'intenzione di ridurre il personale della pubblica amministrazione del 14 per cento, da 705.000 a 630.000 dipendenti, entro il 1985 (Hansard, 13 maggio 1980, p. 1050).
Maggio 1980	Il Cívil Service Department emana le restrittive regole Osmotherly sulla comparizione dei funzionari pubblici davanti alle commissioni d'inchiesta della Camera dei Comuni.
Ottobre 1980	Abrogazione del sistema di retribuzione Priestley e abolizione della Pay Research Unit.
1981	La verifica condotta da Christopher Joubert divide il ministero del- l'Ambiente in centri di costo come base di un sistema di management finanziario.
Febbraio 1981	Una commissione d'inchiesta presieduta dal vice presidente della Lloyds Bank, sir Bernard Scott, presenta il Report of the Committee on the Value of Pensions (Cmnd 8147, 1981), favorevole a proteggere le pensioni del settore pubblico dall'inflazione; conclude che i fondi del settore privato richiedono una difesa maggiore mediante nuovi
Novembre 1981	titoli «bordati d'oro» a prova d'inflazione. Abolizione del Civil Service Department e pensionamento anticipato di sir Ian Bancroft, capo del Civil Service. Le funzioni del dipartimento sono suddivise fra Tesoro (retribuzioni e condizioni di servizio) e Cabinet Office con il nuovo Office of the Minister for the Ci-

segue tabella 1 (Novembre 1981) vil Service (OMCS). Sir Robert Armstrong (Cabinet Office) è nominato direttore congiunto dello Home Civil Service insieme con sir Douglas Wass (Tesoro). Maggio 1982 Introduzione della Financial Management Initiative (FMI). Si veda Cmnd 8616, HMSO (1982b). Luglio 1982 Report of an Inquiry into the Principles and the System by Which the Remuneration of the Non-Industrial Civil Service Should be Determined (Cmnd 8590, 1982) (Rapporto Megaw), che scorpora il sistema retributivo esistente e riporta più sistematicamente questo grosso blocco di spesa pubblica sotto il controllo ministeriale. 1982 Fusione dei ministeri del Commercio e dell'Industria in un unico Department of Trade and Industry. 1982 Abolizione del Central Policy Review Staff. 1983 Nomine di otto nuovi segretari permanenti, tra cui sono contestate quelle di Peter Middleton e di Clive Whitmore rispettivamente al Te-

soro e al ministero della Difesa. 1983 Sir Robert Armstrong è messo a capo dello Home Civil Service. 1983 Sir Robin Ibbs, direttore dell'ICI, succede a Rayner come

consigliere speciale del primo ministro per l'efficienza; costituzione

della Efficiency Unit.

Dicembre 1983 Il primo ministro vieta al personale del GCHQ di iscriversi al

sindacato, una direttiva poi confermata dalla Camera dei Lord.

1984 Introduzione di un sistema di valutazione annuale del personale

della pubblica amministrazione.

1984 Estensione della Open Structure fino al livello di Senior Principale

a quelli equivalenti.

Ottobre 1985 Il Tesoro rende noto il suo pacchetto di proposte basate sul

Rapporto Megaw. Lo Office of Manpower Economics è incaricato di eseguire una ricerca di comparabilità sulle retribuzioni per definire le

differenze tra le «forze di mercato».

11 febbraio 1985 Clive Ponting è assolto dall'accusa di aver comunicato

informazioni a una persona non autorizzata in base alla Section 2

dello Official Secrets Act del 1911.

Marzo 1985 Sir Robert Armstrong emana la Note on Guidance on the Duties and

> Responsibilities of Civil Servants in Relation to Ministers, nota come Armstrong Memorandum. Si veda HMSO (1994f, paragrafo 4.1, An-

nex A).

1985 Viene introdotta in via sperimentale la retribuzione legata al

rendimento nei livelli da sette a tre.

1986 Estensione della Open Structure fino al livello di Principal e a quelli

equivalenti.

Novembre 1986 Avvio di un'iniziativa di verifica alla Efficiency Unit, che sfocia due

anni dopo nel rapporto Next Steps.

23 luglio 1986 Il Defence Committee della Camera dei Comuni pubblica Westland

> ple: The Government's Decision-Making (HMSO, 1986, HC 519), che critica la mancanza di responsabilità dei ministri di fronte al parlamento e in particolare il rifiuto del governo di permettere ai funzionari

pubblici di testimoniare di fronte alla commissione.

13 marzo 1987 Il governo britannico, che aveva cercato di impedire la pubblicazio-

> ne del libro di un ex funzionario pubblico il quale sosteneva, tra l'altro, che i servizi segreti avevano cercato di destabilizzare il governo Wilson negli anni settanta, perde la causa Spycatcher alla Corte Su-

prema del New South Wales.

1987 Tra il 1987 e il 1989 i cinque sindacati maggiori firmano con il Teso-

> ro accordi di lungo periodo sulle retribuzioni. Gli accordi, in conformità con le raccomandazioni del rapporto Megaw, riflettono una struttura più decentrata che contempla differenze regionali, incentivi alla produttività e premi legati al rendimento. Tutte e cinque le intese contengono inoltre una clausola sulla flessibilità, che prevede retribuzioni legate al rendimento e una forma di comparabilità degli sti-

pendi con quelli del settore privato.

Gennaio 1988 Sir Robin Butler sostituisce sir Robert Armstrong come segretario del

gabinetto e capo dello Home Civil Service.

Luglio 1988 Il Department of Health and Social Security viene suddiviso in due

dipartimenti separati.

Febbraio 1988 Pubblicazione del rapporto della Efficiency Unit, ImprovingMana-

> gement in Government: The Next Steps (rapporto Ibbs), che propone di dividere la pubblica amministrazione in uffici semi-autonomi per fornire i servizi e in dipartimenti centrali incaricati esclusivamente della formulazione delle politiche sotto la direzione dei ministri. Il progetto è coordinato da un funzionario pubblico,

Peter Kemp.

Ottobre 1988 Sir Robin Ibbs è sostituito da sir Angus Fraser, già presidente del Cu-

stoms and Excise Board.

1989 Official Secrets Act: la nuova legislazione modifica la sezione 2 dello

> Official Secrets Act del 1911, dichiarando reato penale la divulgazione di categorie specifiche di informazioni: difesa, sicurezza e servizi segreti, relazioni internazionali e questioni relative all'applica-

zione della legge.

Marzo 1990 Il Civil Service Pay and Conditions of Service Code viene rivedu-

> to alla luce della legislazione sulla segretezza; esso impone un dovere specifico di lealtà dei funzionari nei confronti dei ministri e il diritto di appellarsi al capo del Civil Service ove un funzionario ritenga si sia verificato un caso di illegalità, scorrettezza o cattiva

amministrazione.

Luglio 1991 La White Paper The Citizen's Charter: Raising the Standard (CM)

1599) si propone di migliorare la qualità dei servizi pubblici.

La White Paper Competing for Quality: Buying Better Public Services (Cm 1730) Novembre 1991

enuncia i principi delle prove sul mercato.

Dicembre 1991 Dimissioni della signora Thatcher.

Maggio 1992 Prima pubblicazione delle Questions of Procedure for Ministers. 1992

Viene nominata la Public Inquiry into Exports of Defence Equipment

and Dual Use Goods to Iraq (Scott).

segue tabella 1

Novembre 1992	The Citizen's Charter: First Report (Cm 2101).
Febbraio 1993	Pubblicazione di un nuovo Civil Service Management Code (si veda
	HMSO, 1994f), che concerne i nuovi termini e condizioni di occupa-
	zione nella pubblica amministrazione, compreso lo Armstrong Me-
	morandum.
Maggio 1993	Istituzione dell'Office of Public Service and Science.
Luglio 1993	Sesto rapporto del Treasury and Civil Service Committee, 1992-1993,
_	The Role of the Civil Service: Interim Report (H. C. 390), che fissa l'ordine
	del giorno della commissione; il rapporto finale, che non è stato preso
	in esame in questo saggio, viene pubblicato nel novembre 1994.
Luglio 1993	La White Paper Open Government (Cm 2290).
Novembre 1993	Il Career Planning and Succession Planning Study (Oughton Report)
	esamina le procedure di assunzione e di selezione degli alti funzionari
	pubblici.
Dicembre 1993.	Next Steps Review 1993 (Cm 2340).
.Luglio 1994.	The Civil Service: Continuity and Change (Cm 2627).

Guida a ulteriori letture

Questa *Guida* copre il periodo 1979-1994; per le indicazioni complete si rimanda ai *Riferimenti bibliografici*. Le due introduzioni generali migliori sono Drewry e Butcher (1991), un libro completo che contiene anche un'utile bibliografia, e Hennessy (1989), giustamente famoso per i suoi ottimi resoconti. Young e Sloman (1992) contiene riassunti istruttivi dei colloqui con alti funzionari pubblici ma è già datato; Lynn e Jay (1984), che si basa su una classica serie televisiva, è divertente e secondo Clark (1993) «nessun programma, ma proprio nessuno, è più fedele alla realtà di *Yes Minister*» (annotazione del 28 giugno 1988). Esistono svariate (anche per qualità) raccolte di saggi, di cui le migliori sono Farnham e Horton (1993) e Rhodes (1991).

Le pubblicazioni principali del governo sono elencate nella *Cronologia* e le indicazioni complete sono fornite nei *Riferimenti bibliografici* sotto la sigla HM-SO. Uno dei risultati del New Public Management e della cosiddetta *agencification* diventerà chiaro a chiunque cerchi di acquistare una di queste opere: la politica dei prezzi dell'HMSO rende le pubblicazioni ufficiali così costose che viene da pensare a una censura da parte delle forze di mercato.

Libri e articoli su cambiamenti specifici a partire dal 1979 sono numerosi e l'elenco seguente è selettivo; sul managerialismo si veda Pollitt (1993²); Metcalfe e Richards (1991²); sul New Public Management si veda Hood (1991); sull' agencification, un orribile neologismo che non si riesce a estirpare, si veda Greer (1994) e Davis e Willman (1991). Sulle sfide che attendono la pubblica amministrazione negli anni novanta, con un riassunto dei cambiamenti avvenuti e un programma dettagliato di ulteriori riforme, si veda Plowden (1994); sulla pubblica amministrazione e ilparlamento si veda Judge (1993). Sia Public Administration sia PublicMoney andManagement pubblicano regolarmente articoli al riguardo.

Riferimenti bibliografici

- Agranoff R. J., IntergovernmentalManagement. Human Services Problem-Solving in Six Metropolitan Areas, Albany (N. Y.), State University of New York Press, 1986.
- Barzelay M. e Armajani B. J., Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing Government, Berkeley (Ca.), University of California Press, 1992.
- Bogdanor V., «Memorandum Submitted by Mr Vernon Bogdanor» in HM-S0,1993 c, vol. II, pagg. 296-98.
- Butler R. (sir), «Managing the New Public Services: towards a new framework?» in *Public Policy and Management*, 3, VII, 1992.
 - «The Evolution of the Civil Service» in *Public Administration*, 71, 1993.
 - Cabinet Office, *Questions of Procedure for Ministers*, London, Cabinet Office, maggio 1992.
 - Next Steps: Moving On (Trosa Report), London, Cabinet Office (OPSS), 1994.
- Campbell C., «Reconciling Central Guidance and Managerialism: conflicts between coherence and discretion, the case of Whitehall» relazione al XV World Congress of the International Political Science Association, Berlin, 21-25 agosto 1994.
- Carter N., «Learning to Measure Performance: the use of indicators in organisations» in *Public Administration*, 69, 1991.
- Chapman L., Your Disobedient Servant, London, Chatto & Windus, 1978.
- Chapman R., «New Arrangements for Recruitment to the British Civil Service: cause for concern» in *Public Policy and Management*, VI, 3, 1991.
- Civil Service Department, Select Committees. Memorandum of Guidance for Officiale (Osmotherley Rules), London, CSD, 1980.
- Clark A., Diaries, London, Weidenfeld & Nicolson, 1993.
- Colville I., Dalton K. e Tomkins C., «Developing and Understanding Cultural Change in HM Customs and Excise: there is more to dancing than knowing the Next Steps» in *Public Administration*, 71, 1993.
- Davis A. e Willman J., What Next? Agencies, Departments and the Civil Service, London, Institute for Public Policy Research, 1991.
- Doern G. B., "The UK Citizen's Charter: origins and implementation in three agencies" in *Policy and Politics*, 21, 1993.
- Drewry G. e Butcher T., The Civil Service Today, Oxford, Blackwell, 1991².
- Dunleavy P., Democracy, Bureaucracy and Public Choice, Hernel Hempstead, Harvester-Wheatsheaf, 1991.
 - «The Globalization of Public Services Production: Can Government be Best in the World?» in *Public Policy and Administration*, 2, IX, 1994.

- Farnham D. e Horton S. (a cura di), Managing the New P ublic Services , London, Macmillan, 1993.
- Fry G., The Changing Civil Service, London, Allen & Unwin, 1985.
- Fudge C. e Gustafsson L., «Administrative Reform and Public Management in Sweden and the United Kingdom» in *Public Money and Management*, IX, 2, 1989.
- Goodsell C. T., The Case for Bureaucracy, Chatham, N. J., Chatham House, 19852.
- Gray A. e Jenkins W I., Administrative Politics in Briti sh Government, Brighton, Wheatsheaf, 1985.
- Gray A., Jenkins B., Flynn A. e Rutherford B., «The Management of Change in Whitehall: the experience of the FMI» in *Public Administration*, 69, 1991.
- Greenaway J., «Having the Bun and the Half-penny: can old public service ethics survive in the new Whitehall?» in *Public Administration*, 73, 1995.
- Greer P., Transforming Central Government: The Next Steps Initiative, Buckingham, Open University Press, 1994.
- HMSO, The Civil Service. Vol. 1, Report of the Committee 1966-68, London, HMSO, Cmnd 3638, 1968.
 - Report of the Inquiry into Civil Service Pay (Megaw Report), London, HMSO, Cmnd 8590, 1982a.
 - Efficiency and Effectiveness in the Civil Service. Government Observations on the Third Report from the Treasury and Civil Service Committee, 1981-82, London, HMSO, Cmnd 8616, 1982b.
 - Efficiency and Effectiveness in the Civil Service. Third Report of the Treasury and Civil Service Committee, Session 1981-82, London, HMSO, HC 236, 1982c.
 - Westland plc: The Government's Decision-Making. Fourth Report from the Defence Committee, Session 1985-86, London, HMSO, HC 519, 1986.
 - Improving Management in Government: The Next Steps, London, HMSO, 1988.
 - The Citizen's Charter. Rai sing the Standard, London, HMSO, Cm 1599, 1991a.
 - Competing for Quality, London, HMSO, Cm 1730, 1991b.
 - Next Steps Review 1993, London, HMSO, Cm 2430, 1993a.
 - Career Management and Succession Planning Study (Oughton Report), London, HMSO, novembre, 1993b.
 - The Role of the Civil Service: interim report; vol. I, Report, together with the Proceedings of the Committee. Sixth Report of the Treasury and Civil Service Committee, Session 1992-93, London, HMSO, HC 390-I; vol. II, Minutes of Evidence and Appendices, London, HMSO, HC 390-II, 1993c.
 - Open Government, London, HMSO, Cm 2290, 1993d.
 - The Government's Use of External Management Consultants: an Efficiency Unit scrutiny, London, HMSO, 1994a.

- Citizen's Charter. Second Report, London, HMSO, Cm 2540, 1994b.
- The Civil Service. Continuity and Change, London, HMSO, Cm 2627, 1994c.
- The Proper Conduct of Public Business. Eight Report from the Public Accounts Committee, Session 1993-94, London, HMSO, HC 154, 1994d.
- Better Accounting for the Taxpayer's Money. Resource Accounting and Budgeting in Government, London, HMSO, Cm 2626, 1994e.
- Civil Service Management Code, London, HMSO, gennaio, 1994f.
- Open Government. Code of Practice on Access to Government Information, London, HMSO, maggio, 1994g.
- Henkel M., Government, Evaluation and Change, London, Jessica Kingsley, 1991.
- Hennessy P., *The Great and the Good. An Inquiry into the British Establishment*, London, Policy Studies Institute, Research Report n. 654, 1986.
 - Whitehall, London, Secker & Warburg, 1989.
- Hesse J. J., «Local Government in International Perspective» in J. J. Hesse (a cura di), Local Government and Urban Affairs in International Perspective, Baden-Baden, Nomos, 1991, pagg. 603-21.
- Hood C., «A Public Management for all Seasons?» in *Public Administration*, 69, 1991.
- Jenkins B., «Reshaping the Management of Government: The Next Steps Initiative in the United Kingdom» in F. L. Seidle (a cura di), Rethinking Government: Reform or Revolution?, Quebec, Institute for Research on Public Policy, 1993, pagg. 73-103.
- Jordan G., «From Next Steps to Market Testing: Administrative Reform and Improvis'ation» in *Public Policy* and Administration, 2, IX, 1994.
- Judge D., The Parliamentary State, London, Sage, 1993.
- Kavanagh D., Thatcheri sm and British Politics: the end of consensus?, Oxford, Oxford University Press, 19902.
- Kellner P. e Crowther-Hunt Lord, *The Civil Servants: an inquiry into Britain's ruling class*, London, Macdonald, 1980.
- Kemp P. (sir), "The Civil Service White Paper: a job half finished" in *Public Administration*, 72, inverno 1994.
- King A., «Margaret Thatcher: The style of a Prime Minister» in A. King (a cura di), *The British Prime Minister*, London, Macmillan, 1985, pagg. 96-140.
- Likierman A., «Management Information for Ministers: the MINIS system in the Department of the Environment» in *Public Administration*, 70, 1982.
- Lynn J. e Jay A., The Complete Yes Minister. The Diaries of a Cabinet Minister by the Right Hon. James Hacker MP, London, BBC, 1984.
- Majone G., «The Rise of the Regulatory State in Europe» in *West European Politics*, 17, 1994.

- Marando V. L. e Florestano P. S., «Intergovernmental Management: the state of the discipline» in N. Lynne e A. Wildavsky (a cura di), *Public Administration: the state of the discipline*, Chatham (N. J.), Chatham House, 1990, pagg. 287 317.
- Marsh D., «Privatisation under Mrs Thatcher: a review of the literature» in *Public Administration*, 69, 1991.
- Marsh. D. e Rhodes R. A. W., *Implementing Thatcherite Policies: audit of an era*, Buckingham, Open University Press, 1992.
- Metcalfe L. e Richards S., Improving Public Management, London, Sage, 1991².
- Mottram R., «The Changing Civil Service» in School of Public Policy, Economica and Law, University of Ulster, *Ulster Paper in Policy and Management*, 36, ottobre 1994.
- Norton P., «The Changing Face of Parliament» in P. Norton (a cura di), New Directions in British Politics? Essays on the Evolving Constitution, Aldershot,
- Edward Elgar, 1991, pagg. 58-82.
- Osborne D. e Gaebler T., Reimenting Government, Reading (Ma.), AddisonWesley, 1992.
- Oughton J., «Market Testing: the future of the civil service» in *Public Policy and Administration*, 2, IX, 1994.
- Painte, C., «Public Service Reform: Reinventing or Abandoning Government?» in *The Political Quarterly*, 65, 1994.
- Plowden W., Ministers and Mandarins, London, Institute for Public Policy Research, 1994.
- Pollitt C., Manageriali sm and the Public Services, Oxford, Blackwell, 1993². Ponting C., The Right to Know. The Inside Story of the Belgrano Affair, London, Sphere, 1985.
- Power M., The Audit Explosion, London, DEMOS, 1994.
- Price Waterhouse, Executive Agencies: Facts and Trends, Edition 3, First Survey Report, London, Price Waterhouse, marzo 1991.
- Price Waterhouse, Executive Agencies: Facts and Trends, Edition 8, Survey Report 1994, London, Price Waterhouse, maggio 1994.
- Rhodes R. A. W., Beyond Westminster and Whitehall, London, Unwin-Hyman, 1988.
- «The New Public Management» numero speciale di Public Administration, 69, primavera 1991.
- «The Hollowing Out of the State» in *The Political Quarterly*, 65, 1994.
- The New Governance: governing without government, London, Royal Society of Arts and Economic and Social Research Council, 1995.
- RIPA (Royal Institute of Public Administration), *Top Jobs in Whitehall: Appointments* and Promotions in the Senior Civil Service, London, RIPA, 1987.

- Stewart J., «Defending Public Accountability» in *Demos Newsletter*, 35, novembre 1993.
- Thain C. e Wright M., *The Treasury and Whitehall: the planning and control of public expen-diture* 1976-1993, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Thatcher M., The *Downing Street Years*, London, Harper-Collins, 1993.
- Veljanovski C., «The Political Economy of Regulation» in P. Dunleavy, A. Gamble e G. Peele (a cura di), *Developments in British Politics 3*, London, Macmillan, 1990, pagg. 291-304.
- Wamsley G. L. et al., «The Public Administration and the Governance Process: refo-cusing the American dialogue» in R. C. Chandler (a cura di), A Centennial Hi-story of the American Administrative State, London, Collier, 1987, page. 291-317.
- Watson S., Is Sir Humphrey Dead? The Changing Culture of the Civil Service, Bristol, School for Advanced Urban Studies, Working Paper n.103, 1992.
- Weir S. e Hal W. (a cura di), Ego-trip: Extra Governmental Organisations in the UK and their Accountability, London, Democratic Audit and Charter 88, 1994.
- Wilson G., «Prospects for the Public Service in Britain: Major to the rescue?» in *International Review of Administrative Science*, 57, 1991.
- Wright V., «Public Administration, regulation, deregulation and reregulation» in K. A. Eliassen e J. Kooiman (a cura di), *Managing Public Organizations*, London, Sage, 1993, pagg. 245-61.
- «Reshaping the State: implications for public administration» in West European Politics, 17, 1994.
- Yeatman A., «The Reform of Public Management: an overview» in *Australi an Jour-nal of Public Administration*, 53, 1994.
- Young H. e Sloman A., No, Minister. An Inquiry into Civil Service, London, BBC, 1982.
- Zifcak S., New Managerialism. Administrative Reform in Whitehall and Canberra, Buckingham, Open University Press, 1994.

La modernizzazione della Pubblica Amministrazione in Spagna Joan Subirats

1. I precedenti

Il sistema politico spagnolo si è andato configurando, nel corso delle vicende storiche contemporanee, in chiave centralistica e autoritaria. La pubblica amministrazione è stata sinora concepita più come un'estensione clientelare del potere che come un apparato tecnico e professionale al servizio dello stato; quest'ultimo, d'altro canto, ha esercitato fondamentalmente un'azione volta a regolamentare e conservare l'ordine costituito. Non c'è quindi da stupirsi che una delle questioni di continuo poste all'ordine del giorno nell'odierna società spagnola sia quella della riforma della pubblica amministrazione. Dagli inizi del ventesimo secolo sino alla recente proposta di modernizzazione (1989) si sono susseguiti vari tentativi, più o meno articolati, di modificare il funzionamento dell'amministrazione pubblica spagnola, partendo da punti di vista diversi, ma sempre coincidenti nella volontà di adattare a una società in rapida e talora profonda trasformazione strutture poco inclini al cambiamento: si noti che non vogliamo far qui riferimento alla riforma dell'amministrazione pubblica spagnola in senso di strutturazione territoriale del potere, bensì alla riforma dell'organizzazione e del personale, e al funzionamento dell'amministrazione suddetta.

Lasciamo da parte i precedenti storici più remoti per concentrarci sui cambiamenti introdotti dal franchismo nella fase di sviluppo economico che inizia verso il 1960: fu in quell'epoca — superata la difficile fase autarchica degli anni quaranta, con le relative gravi difficoltà economiche e di approvvigionamento, e l'isolamento internazionale seguito alla seconda guerra mondiale — che il regime franchista si trovò di fronte alla necessità di ristrutturare un apparato amministrativo in cui ormai non risultava sufficiente il lealismo politico e cominciava invece a contare la specializzazione professionale. D'altro canto i compiti dell'amministrazione aumentavano, in seguito all'ampliarsi di forme di tutela e assistenza a carattere

sociale (previdenza e simili), come meccanismo inteso a compensare la mancanza di libertà e pluralismo politico. Tutto ciò cominciava a mettere in crisi l'orientamento eccessivamente «ideologista» dell'apparato burocratico, portando in primo piano le esigenze tecniche e di esperienza connesse alla crescente complessità del lavoro amministrativo.

Il progressivo consolidamento politico ed economico del regime franchista, la sua inclusione «ufficiosa» nel blocco occidentale e la conseguente necessità di adeguare le strutture di potere e i meccanismi di funzionamento amministrativo, portarono a una fase di riorganizzazione giuridica del sistema. Di fatto, possiamo affermare che il periodo intorno al 1960 è quello della vera fondazione amministrativa del regime. In spirito di riforma (Baena del Alcazar, 1985,p. 190), si procedette a riorganizzare le strutture amministrative, si riordinò e si fissò con rigore giuridico la procedura, salvaguardando il diritto di informazione e ricorso dei cittadini, e si intraprese la modifica dell'apparato burocratico, unificando dipartimenti e regolamentando i posti di lavoro e le retribuzioni. La riforma venne attuata in un'ottica fondamentalmente giuridica e procedurale.

In quegli stessi anni si avvertì la necessità di una riforma del regime franchista, che era ansioso di inserirsi nell'Europa in via di costituzione e che cercava scambi economici con l'estero ed entrate derivanti dal turismo, ma che giungeva alla fase di sviluppo economico accelerato degli anni sessanta con una struttura politica e ideologica chiaramente obsoleta. I mutamenti politici di quegli anni determinarono la messa da parte della vecchia guardia falangista, che fu rimpiazzata da una tecnocrazia facente capo all'Opus Dei. Questa assicurò un'indubbia capacità tecnica unita a una posizione ideologica fortemente conservatrice, che facilitò i contatti con i paesi dell'Europa occidentale senza mettere in pericolo i presupposti autoritari del sistema.

In tale contesto, le riforme giuridico-amministrative varate negli anni compresi fra il 1957 e il 1964 vanno intese come la costruzione di una pratica amministrativa paragonabile a quella degli stati democratici dell'Europa occidentale, ma in un contesto politico autoritario che negava ogni tipo di pluralismo. Al tempo stesso le riforme permettevano di affrontare le nuove necessità di uno stato che cresceva in termini di apparato amministrativo e di interventi economici e sociali su una base più razionale ed efficiente (Beltràn, 1990).

Le difficoltà del sistema non ebbero quindi origine da un'incapacità amministrativa o tecnica di assicurare il funzionamento dell'apparato statale. La crisi del regime franchista si verificò essenzialmente per l'incapacità di dar sfogo in ambito istituzionale, politico e rappresentativo a una società pienamente sviluppata dal punto di vista economico e chia-

ramente indirizzata verso il pluralismo ideologico e culturale. Furono quell'incapacità politica e le sue conseguenze, via via più gravi sul piano economico, a portare alla stasi del sistema negli ultimi anni di vita del dittatore e al crollo del franchismo in seguito alla sua scomparsa. Di fatto, nell'ultima fase del franchismo non si verificarono cambiamenti significativi nella struttura dell'amministrazione pubblica spagnola, in una sorta di ansiosa attesa di un cambiamento concepito come inevitabile (Nieto, 1986).

2. Continuità e cambiamento nell'amministrazione democratica

La transizione verso la democrazia portò in breve tempo a una fase costituente e all'approvazione di una nuova Costituzione alla fine del 1978. Spicca, in primo luogo, la profonda trasformazione implicita nell'introduzione del pluralismo politico e dei meccanismi rappresentativi democratici in un paese che aveva vissuto ben pochi anni di piena libertà politica nella sua intera storia contemporanea. D'altro canto l'amministrazione pubblica spagnola si vedeva radicalmente trasformare sia nella sua organizzazione territoriale, a causa dell'introduzione del principio di autonomia regionale, sia in quanto la sua attività veniva ora a fondarsi sul principio di legalità, integrato (si veda l'art. 103 della Costituzione spagnola) da riferimenti all'efficienza, al sistema gerarchico, al decentramento e alla conseguente necessità di coordinamento (Baena del Alcazar, 1984).

A differenza di quanto era occorso nel caso di precedenti cambiamenti politici (si veda Subirats, 1990), questa volta non si ebbe alcun tipo di epurazione anzi, al contrario e come risultato peculiare della «riforma patteggiata», si accettò di includere fra i funzionari statali i burocrati provenienti dall'apparato sindacale corporativo e dal partito falangista — secondo Beltún (1990), questa misura riguardò un totale di ventisettemila persone.

Anche se non rientra fra gli intenti del presente saggio, non possiamo fare a meno di sottolineare la drastica riforma costituita dalla creazione di diciassette comunità o regioni autonome, con piena capacità legislativa e amministrativa, rispetto al funzionamento di un'amministrazione tradizionalmente centralista. Inoltre, la nuova Costituzione spagnola comportò l'adeguamento della pubblica amministrazione al quadro giuridico generale delle altre democrazie europee.

Anche se può sembrare strano, sino al 1984 la transizione democratica non portò nessun cambiamento rilevante nel funzionamento e nelle regole del gioco dell'amministrazione pubblica spagnola. Nei sette anni fra il 1977 e il 1984 appare chiaro che la dirigenza politica del paese, prima sotto il controllo dei centristi della UCD (1977-82), poi dei socialisti (dal 1982), sembra attribuire maggiore importanza agli aspetti istituzionali o ai mutamenti legislativi (Nieto, 1986). È certo inoltre che l'enorme cambiamento derivante dalla strutturazione dello stato in comunità autonome richiese uno sforzo maiuscolo ed esaurì buona parte delle energie disponibili. La continuità procedurale della «nuova» (ovvero democratica) pubblica amministrazione risulta evidente dal fatto che le singole amministrazioni delle diciassette comunità autonome vennero costituite per imitazione di quella centrale (si veda il numero speciale della rivista *Autonomies*, 1994, sulla riforma amministrativa nelle comunità autonome).

Nel 1984, infine, fu promulgata una legge comprendente misure urgenti per la riforma della funzione pubblica, circoscritta però alla condizione dei funzionari, lasciando da parte una riforma globale e riducendo così le possibilità connesse a un cambiamento politico come quello che si era verificato. Tale legge fu duramente criticata in quanto era tecnicamente poco valida e di difficile applicazione (Nieto, 1986; Baena del Alcazar, 1985). Essa stabiliva una politica del personale al servizio della pubblica amministrazione, unificava e riduceva i dipartimenti esistenti e definiva la situazione dei posti di lavoro, delineando in parte la carriera amministrativa.

Successivamente, nel 1987, fu promulgata la legge sugli organi di rappresentanza, sulla definizione delle condizioni lavorative e sulla partecipazione del personale al servizio della pubblica amministrazione, che implicava di fatto il riconoscimento dei diritti sindacali dei funzionari e le modalità di partecipazione e negoziazione delle condizioni di lavoro e dei salari. In conseguenza dell'applicazione della legge le principali associazioni sindacali attive nell'ambito della pubblica amministrazione sono state sinora le Commissioni operaie (Comisiones Obreras) e l'Unione generale dei lavoratori (Unión General de Trabajadores), entrambe maggioritarie anche fuori da quest'ambito, con la Confederazione sindacale indipendente dei funzionari (Confederación Sindical Independiente de Funcionarios), priva di chiari legami di partito e su posizioni più conservatrici.

A partire dal 1987 inizia una nuova fase, nel corso della quale si tenta di affrontare la riforma globale della pubblica amministrazione con un'impostazione e in una prospettiva che possiamo considerare inedite nella storia amministrativa spagnola. Dedicheremo i paragrafi seguenti all'analisi di questa ristrutturazione globale.

3. La modernizzazione amministrativa come nuovo processo di riforma

La transizione politica portò in primo piano non solo la democratizzazione del sistema, ma anche il riconoscimento della sua realtà plurinazionale e il decentramento amministrativo. Presuppose anche l'avvio del superamento del divario esistente nel campo delle politiche sociali e dei servizi rispetto agli altri paesi europei. Tali cambiamenti ebbero però un'influenza limitata sulle modalità di gestione. Di fatto, al già citato modello burocratico-garantista si sovrappose la struttura assistenziale caratteristica di quelle politiche sociali (si veda la tab. 1 per la sintesi dei cambiamenti verificatisi nella struttura dell'amministrazione pubblica spagnola dagli anni del tardo franchismo a oggi).

In questi anni di democrazia non si è impostata una discussione seria su che cosa l'amministrazione dovrebbe realizzare né su chi dovrebbe essere interprete di tali esigenze. Esisteva un vasto consenso sulla necessità di «raggiungere» gli altri paesi europei, smettendo di essere «diversi». Ciò significava costruire il nucleo delle politiche a tutti i livelli di governo sulla base del «consenso socialdemocratico» (universalizzazione delle prestazioni del servizio sanitario e dell'insegnamento, pensioni, sussidio di disoccupazione, lotta contro povertà ed emarginazione), oltre a superare il deficit d'infrastrutture del paese (comunicazioni, trasporti e così via).

Tabella 1. Dati comprovanti il cambiamento in Spagna 1970-93 (valori assoluti e in percentuale).

Rapporto tra	spesa pubblica e prodotto industriale lordo (%)

1975	22
1993	46

Distribuzione della spesa pubblica per livelli di amministrazione (%)

	governo centrale	governi autonomi	governi locali
1970	92	_	8
1980	88	_	12
1993	60	26	14

Ripartizione dei dipendenti per livelli di amministrazione

· .	governi utonomi	locali	totale
 500.000 200.000 6			.700.000

Fonte: elaborazione dell'autore su dati INE, Papeles de Economia Española, Anuario El País, anni indicati.

Il ruolo centrale della pubblica amministrazione era chiaro e doveva essere quello di garantire il rispetto degli interessi generali. L'unico terreno di confronto si rivelò, nella seconda metà degli anni ottanta, quello delle modalità della riforma, mettendo in rilievo la contraddizione esistente fra un insieme di amministrazioni intese alla prestazione di servizi e la presenza di alcune strutture il cui funzionamento era stato pensato secondo una logica regolamentatrice e garantista.

Dopo le elezioni del 1986, che tornarono a dare la maggioranza assoluta al partito socialista, venne creato un nuovo ministero che si occupasse della pubblica amministrazione, con competenze di base in materia di organizzazione amministrativa, situazione dei funzionari e coordinamento delle comunità autonome. Nell'aprile 1989 venne pubblicato il documento del Ministero della pubblica amministrazione (Map), Riflessioni sulla modernizzazione dell'amministrazione, frutto, a quanto si evince dall'introduzione, dell'esperienza di oltre due anni di lavoro del Map, e che oltre al dibattito che si proponeva di suscitare, avrebbe dovuto ispirare le «imminenti riforme della nostra amministrazione» (Map, 1989).

Le premesse da cui partiva il documento erano tre: aver avuto a disposizione tempo sufficiente per diagnosticare e valutare le differenti situazioni esistenti sotto la denominazione di pubblica amministrazione; aver effettuato una messa a fuoco empirica, basata sulle esperienze raccolte; essere in condizione di inserire le soluzioni parziali in una cornice globale che delineasse la futura amministrazione. Tutto ciò era visto in prospettiva dichiaratamente «non legalista». Questo insieme di elementi dimostrava, di per sé e in rapporto alla tradizione in cui andavano a inserirsi, una certa volontà innovativa che si rifletteva nel resto del documento e nelle prime esperienze a posteriori.

Il riscontro che aveva dato origine al rapporto era chiaro: si trattava della «constatazione dell'insoddisfacente funzionamento dell'amministrazione». A tale considerazione si sommavano: l'entrata della Spagna nella CEE e le esigenze di adattamento che ciò aveva comportato; la necessità di cooperazione fra le comunità autonome per fornire ai cittadini servizi più efficienti; la volontà di migliorare le prestazioni dello stato di fronte al moltiplicarsi degli interventi richiesti, introducendo «nuove tecnologie di gestione» (Map, 1989, p. 6).

Ciò esigeva, secondo gli autori del documento, la separazione e la delimitazione funzionale degli ambiti politico e amministrativo; la ridefinizione integrale del ruolo dell'amministrazione; e l'adozione di una nuova cultura amministrativa in sintonia con «la finalità di modernizzazione ed efficienza a cui si mira» (Map, 1989, p. 8). Si intendeva, come diceva l'allora ministro della Pubblica amministrazione Joaquín Almunia (1990)

passare da una cultura basata sulla legalità di ciò che si attua a una nuova cultura che, senza mettere in crisi in assoluto il principio di legalità, si affanni per ottenere risultati partendo dall'ottemperanza alla legge. Bisogna passare da una cultura che si limita alla soddisfazione derivante dal rigoroso adempimento delle funzioni di cui si è incaricati, a una nuova cultura che implichi come punto di partenza queste funzioni, ma avendo lo scopo di conseguire, in uno o due anni, modifiche e miglioramenti di contenuto in ogni posto di lavoro o in ciascun settore dell'amministrazione.

Così dunque, in una prospettiva globale, si intendeva passare da una cultura amministrativa fondata su un paradigma prevalentemente giuridico e garantista, coerente con un'amministrazione fondamentalmente regolamentatrice e pertanto senza preoccupazione alcuna per i risultati derivanti dall'applicazione dei pubblici poteri, a un nuovo paradigma incentrato sulla gestione, preoccupato di ottenere risultati e di fornire un servizio al «cliente», ovvero all'utente di un'amministrazione sempre più orientata ai servizi.

In questa maniera, nell'ambito dell'organizzazione, si poneva l'accento sulla necessità di passare da una struttura molto rigida, in cui risultavano poco chiare le rispettive responsabilità degli ambiti politico e amministrativo, a un modello di organizzazione basato su moduli autosufficienti che raggruppassero aree funzionali, contando su una programmazione per obiettivi e su metodi di controllo basati su sistemi di revisione a posteriori.

Gli aspetti funzionali e i metodi di attuazione erano anch'essi oggetto di critica, considerata l'esistenza di un'evidente sfasatura fra l'aumento di compiti a cui dovevano far fronte le singole amministrazioni e i vacillanti metodi di gestione in uso. I dirigenti di grado elevato della pubblica amministrazione non avevano un campo d'azione definito, non disponevano di sufficiente autonomia, ed erano sottoposti a un sovraccarico di controlli. Di fronte a ciò si proponeva un sistema di gestione che procedesse per obiettivi, con maggior libertà di movimento, procedure più semplici e l'utilizzo di nuove tecnologie d'informazione e gestione.

4. I cambiamenti nell'organizzazione

I problemi di partenza si potrebbero riassumere così:

— L'amministrazione spagnola si è andata organizzando più per semplice sovrapposizione (o vero e proprio «diluvio») di misure e decisioni

congiunturali, le quali molte volte rispondevano a semplici cambiamenti politici (o ministeriali), che non per necessità di servizio (Serrano, 1991, p. 15);

- esiste una forte centralizzazione dei cosiddetti servizi comuni (personale, programmazione, controllo, tecnologia dell'informazione e così via), accanto alla genericità degli obiettivi e una procedura troppo complessa per quel che riguarda le decisioni da prendere (Eguiagaray, 1991, p. 17). Tali servizi rispondono più a logiche proprie che alle necessità delle organizzazioni a cui dovrebbero fornire ogni tipo di strumento, ragion per cui, in definitiva, contribuiscono alla gestione in maniera del tutto insufficierite;
- vi è un'eccessiva rigidità nello schema delle organizzazioni pubbliche, di modo che ogni cambiamento risulta difficile e costoso; si constata che esiste spesso un chiaro squilibrio fra lo schema organizzativo e i compiti assegnati. Il fatto è soprattutto rilevante per via del mantenimento d'identità fra dipartimento ministeriale e «unità amministrativa» ove si concentrano funzioni e servizi, senza che si differenzino chiaramente l'ambito di attribuzione delle responsabilità politiche e le esigenze del servizio da fornire;
- come problema più specifico si segnalano anche le difficoltà di coordinamento provocate dal trasferimento di poteri alle comunità autonome, difficoltà esistenti non solo fra queste e l'amministrazione statale, ma anche fra i dipartimenti centrali e gli organi periferici che l'amministrazione centrale mantiene nelle regioni.

Tutto ciò fa sì che, ad esempio, esistano unità definite teoricamente come staff e che operano in pratica come unità di linea, con responsabilità di gestione diretta, costituendo un elemento di divergenza costante fra quel che è la struttura formale e quel che è realmente operativo, al di sopra della delimitazione di responsabilità e funzioni prevista (Martin Acebes, 1991, p. 66).

In generale, si può affermare che non esiste in pratica una struttura che si occupi degli aspetti organizzativi. L'amministrazione pubblica, pensata a partire da una logica giuridica di definizione gerarchica e di competenze, sottomessa a criteri politici e costretta ad adattarsi a pressioni di ogni genere, aveva rinunciato a una politica organizzativa propriamente detta mantenendo così una struttura formale che nasconde una situazione eccezionale divenuta consuetudine.

Per contro, ci si proponeva di partire da una filosofia organizzativa in cui l'elemento rilevante fosse il conseguimento di obiettivi specifici, e nella quale, pertanto, lo schema organizzativo fosse flessibile e si desse il massimo di responsabilità all'amministratore.

Gli strumenti per realizzare questo cambiamento di filosofia organizzativa dovevano trovare il loro fondamento nella creazione di «moduli», nel potenziamento dei servizi comuni come autentico strumento di appoggio alla gestione, nella direzione e programmazione per obiettivi e nell'adozione di controlli a posteriori (revisioni), tutto ciò secondo criteri di applicazione flessibile e di adeguamento alle esigenze dei compiti da svolgere.

I moduli. La concezione modulare viene già presa in considerazione nel documento intitolato Riflessioni sulla modernizzazione dell'amministrazione, come quella più adatta a un'amministrazione che concentri le sue attività nella prestazione di servizi.

I moduli sarebbero pertanto strutture (con caratteristiche adeguate alla natura delle singole attività) costituite attorno a una vasta area funzionale, organicamente complete in modo da poter funzionare con autonomia di gestione, e dotate delle competenze e dei mezzi necessari per la realizzazione dei programmi loro assegnati (Martin Acebes, 1991, p. 70).

Ciò implicava che i moduli fossero autosufficienti, con piena autonomia funzionale e di gestione, con controllo a posteriori dei risultati ottenuti e con meccanismi di funzionamento flessibili e adatti ai compiti da svolgere. In tal modo si sarebbe facilitata l'«amministrazione per obiettivi», delimitando competenze e responsabilità, e il rapporto fra struttura organizzativa e struttura di pianificazione per programmi. Nel contempo, si affermava, poteva risultare meglio delimitata la separazione fra la sfera di decisione politica e l'ambito di gestione amministrativa, facilitando lo «scorrimento» dei moduli nei momenti di cambiamento ministeriale-politico, senza che esso influenzi il funzionamento ordinario del modulo medesimo.

Ogni modulo doveva dipendere da un organo di direzione politica e da un'unità che ne programmava il funzionamento, lo seguiva e lo controllava, mentre la sua struttura interna sarebbe variata a seconda delle esigenze del servizio richiesto.

L'organizzazione amministrativa come amministrazione strumentale.

L'amministrazione spagnola è andata generando una moltitudine di enti e organismi autonomi creati a partire dalle necessità strumentali proprie dell'amministrazione medesima. Nell'ambito del processo di modernizzazione si prevedeva di adattare nel modo migliore possibile i suoi schemi

organico-funzionali al tipo di funzioni a essa affidate. Ci si proponeva pertanto:

- il riassorbimento nell'amministrazione centrale di quegli organismi autonomi che sopravvivevano per inerzia, ma la cui esistenza non era più fondata su criteri di operatività e che non comportavano neppure maggiore funzionalità dei servizi centralizzati, creando invece confusione;
- il passaggio nella categoria delle «società statali» di quegli altri organismi autonomi la cui funzione fosse fondamentalmente economica e che operassero in regime concorrenziale con il settore privato;
- la creazione di un'unica categoria di organismi autonomi, per gli enti non strettamente economico-commerciali che richiedevano meccanismi procedurali diversi da quelli dei servizi centralizzati;
- il passaggio, quando risultasse necessario, alla formula di società commerciale per le attività che non riuscivano a raggiungere il livello di efficienza e funzionalità necessario restando in regime giuridico pubblico (Martin Acebes, 1991, pp. 7779).

Si intendeva dunque modificare la legge di organizzazione amministrativa in vigore per passare a una nuova normativa che comprendesse fondamentalmente tre modalità di organizzazione a margine di quella propriamente «amministrativa» tradizionale: 1) enti strumentali (o «agenzie»); 2) società statali; 3) imprese a regime giuridico privato, ma di fatto pubbliche. Come adattare questa regolamentazione degli enti strumentali alla concezione modulare di cui si è detto prima? Si presupponeva che potessero coesistere nel modulo, o ente madre, servizi centralizzati ed enti strumentali, o «agenzie» Il modulo si sarebbe assunta la responsabilità di un dato insieme di prestazioni o servizi e per condurre a termine il suo compito avrebbe utilizzato vari strumenti, con diversi statuti giuridici, e con autonomia e modalità di controllo variabili in rapporto al modulo-madre.

5. Le procedure di attuazione

L'orientamento generale del progetto di modernizzazione partiva dall'idea che la pubblica amministrazione disponesse soltanto di procedure di attuazione pensate per un'epoca in cui essa aveva compiti molto ridotti rispetto a oggi. Così, molte volte, la prestazione di servizi incontrava difficoltà a causa di procedure concepite per un'amministrazione fondata sul concetto di autorità (si veda la tab. 2). Quanto al lavoro dei dirigenti, non ne veniva sufficientemente riconosciuto il valore in un'amministrazione che sfumava le responsabilità e centralizzava formalmente il processo decisionale, soprattutto per quel che concerneva le risorse umane e materiali che dovrebbero essere a disposizione dei dirigenti.

Allo stesso tempo, come si è detto, queste procedure

sono pensate a partire dall'idea che chiunque sia un truffatore potenziale, sia che si tratti dell'utente sia che si tratti del funzionario. Si pensa che tutti i funzionari siano suscettibili di commettere irregolarità e che gli utenti o i fornitori dell'amministrazione siano altresì persone che tendono a utilizzare i loro rapporti con l'amministrazione a proprio vantaggio (Serrano, 1991, p. 17).

L'amministrazione per obiettivi. Il progetto del Map prevedeva la determinazione degli obiettivi da parte delle diverse unità amministrative, dato che quella doveva essere la via per l'introduzione di un sistema integrato di gestione in cui la stessa costruzione di obiettivi, procedure e indicatori costituisse un processo partecipativo e motivante per l'insieme dell'organizzazione. L'«amministrazione per obiettivi» (MbO) avrebbe permesso di «determinare obiettivi e ottenere risultati mediante la pianificazione delle attività e l'assunzione di responsabilità concrete da parte di ciascun membro dell'organizzazione» (Guillén e Ramirez, 1991, p. 151). Lo stesso Rapporto Delphi (su cui più avanti torneremo) dimostrò come la maggior parte dei pubblici dirigenti interrogati ritenesse l'introduzione della gestione per obiettivi nella pubblica amministrazione necessaria per affrontare un cambiamento profondo del suo funzionamento.

Tabella 2. Necessità dell'amministrazione spagnola, 1950-1990.

Decenni 1950 – 60	Decennio 1990
Necessità: articolazione giuridica consolidamento organizzativo garanzia del predominio delle regole	Necessità: garanzia del conseguimento di obiettivi dati miglioramento dei risultati ottimizzazione delle risorse miglioramento della qualità
Contesto: isolamento assenza di pressioni condizioni modeste	Contesto: internazionale competitivo esigente condizioni agiate

Così il Map, attraverso l'Ispettorato generale dei servizi della pubblica amministrazione (Igsap), elaborò una metodologia propria, mediante cui si intendeva:

- fornire ai centri dirigenziali procedimenti di gestione basati sull'integrazione e sul coordinamento del loro lavoro con gli obiettivi politici del dipartimento, attraverso un sistema di pianificazione;
- rendere possibile lo stabilirsi di un sistema direzionale flessibile e dinamico, che permettesse di adattare la pianificazione e i progetti in via d'esecuzione all'evoluzione della realtà;
- introdurre un importante fattore di motivazione nel gruppo dei membri dei centri direzionali mediante la partecipazione, l'impegno e l'assunzione di responsabilità nell'ambito del processo.

Pertanto, le proposte modernizzatrici tendevano a far determinare dal dirigente gli obiettivi, per definire poi gradi di realizzazione e valutazione dei risultati. Tutto ciò ben conoscendo la difficoltà di determinare gli obiettivi nella pubblica amministrazione, per la tendenza propria di chi deve prendere decisioni di pubblico interesse ad astrarre o a rendere sfumati gli obiettivi, oppure a conservarli nonostante la loro eventuale contraddittorietà o la difficoltà di portarli simultaneamente a compimento (Majone e Wildavsky, 1978).

Una delle prime difficoltà che si prospettarono al momento di applicare il sistema dell'«amministrazione per obiettivi» al settore pubblico fu quella di rendere compatibile l'esistenza di obiettivi politici, di carattere più impreciso e generico, con la formulazione di obiettivi specifici, chiari e concisi, imposti tassativamente dalla letteratura specializzata, senza dimenticare che siamo di fronte a un'organizzazione che non si regge su criteri di guadagno e che esplica la sua attività su aree o materie in cui l'obiettivo ultimo è sempre sovraeconomico (Guillén e Ramirez, 1991, p. 155).

Meccanismi di programmazione e controllo. I cambiamenti proposti nello stile di direzione e gestione presupponevano logicamente modifiche nel processo di programmazione o nei meccanismi di controllo progressivo, modifiche che in entrambi i casi dovevano cercare di avvicinarsi il più possibile al campo gestito dal dirigente (Serrano, 1991, p. 17 e segg.).

Così ci si proponeva di cambiare il processo di elaborazione, discussione, approvazione e messa in pratica del progetto, per permettere un miglior coordinamento fra programmi, obiettivi, risorse e autonomia del dirigente nel loro utilizzo e distribuzione, all'interno di una logica di controllo dei risultati. Il programma va inteso come una strumentazione di gestione, che superi le attuali difficoltà assegnando le risorse finanziarie

a seconda delle priorità. Così, anche le decisioni finanziarie globali rientrerebbero nel processo decisionale. Ciò porterebbe a una maggior flessibilità nell'assegnazione delle risorse, insieme a maggiori informazioni e migliori indicatori degli obiettivi conseguiti e dei mezzi utilizzati a tale scopo. Su questa linea, le proposte come quella di ampliare il numero delle commesse programmate, il consolidamento degli schemi di programmazione pluriennale, i cambiamenti nel calendario del processo di programmazione o il miglioramento e lo snellimento dell' iter parlamentare, furono presi in esame dal ministero dell'Economia e delle finanze (Ief, 1992, p. 63 e segg.).

Riguardo ai controlli, si è già segnalato il predominio di quello legale, di carattere previo rispetto agli altri meccanismi di verifica. Se ciò poteva accordarsi con un ruolo ridotto dello stato come erogatore di sussidi, è oggi una disfunzione da tutti i punti di vista. Pertanto, fra i problemi segnalati emergono:

- la mancata integrazione dei risultati del controllo nel processo decisionale, data la lontananza e il carattere esteriore del controllo suddetto (che viene messo in atto orizzontalmente a partire dal ministero dell'Economia e delle finanze) in rapporto all'universo del funzionario;
- la necessità che il controllore approvi con la sua firma quasi tutti gli atti di importanza economica di ciascuna unità, fatto che finisce per causare una «deresponsabilizzazione» del funzionario;
- l'inesistenza di obiettivi chiari e l'assenza di indicatori precisi, che impediscono di realizzare il controllo sull'efficacia e l'efficienza della gestione;
- il fatto che, quando si è voluto dare al controllo dell'amministrazione una certa cointeressenza economica, in un esame a posteriori si è constatata la presenza di illegalità (Ief, 1992, p. 74 e segg.).

Di fronte a questa situazione, le proposte modernizzatrici cercavano meccanismi di controllo che, senza perdere di vista le restrizioni finanziarle e gli obiettivi di legalità ed economia nella prestazione di servizi, permettessero una maggiore autonomia e flessibilità per ogni dirigente e ogni unità amministrativa. Occorreva potenziare i meccanismi di controllo interno di ciascuna unità, in modo che si individuassero con maggior facilità deviazioni o problemi nell'attuazione dei piani. Strumenti come la contabilità analitica, la costituzione di indicatori di gestione adeguati, il collegamento fra i risultati del controllo e il processo di gestione, con adeguati meccanismi di incentivazione sia in positivo sia in negativo, e un orientamento generale che miri a un controllo integrale

della gestione al di sopra del tradizionale predominio del controllo di legalità, potrebbero costituire la base di partenza dei cambiamenti da introdurre in questo campo (Map, 1989; Ief, 1992).

6. Bilancio della politica di modernizzazione

Vorremmo ora fare una sorta di bilancio di quel che è stato realizzato in questi anni, nel quadro della politica di modernizzazione dell'amministrazione. In una prima fase — come si era prospettato nel documento Riflessioni sulla modernizzazione dell'amministrazione del Map e dei suoi quadri dirigenti — si trattò essenzialmente di presentare e discutere il documento nei vari settori dell'amministrazione, con particolare attenzione per le alte cariche dei vari ministeri e per i sindacati che rappresentavano i funzionari. Analogamente, si utilizzarono i mezzi di comunicazione e le riviste indirizzate ai funzionari per diffondere gli orientamenti base della modernizzazione progettata e per iniziare a preparare il terreno per le riforme.

Intanto si lavorava in parallelo in diversi campi: «ispezioni operative dei servizi», introduzione di tecniche di «amministrazione per obiettivi», utilizzo del metodo Delphi per conoscere l'opinione dei personaggi chiave dell'organizzazione amministrativa centrale dello stato, iniziative nel campo dell'informatizzazione e altre misure in quello delle risorse umane.

Lo studio Delphi. Attraverso questo studio si intendeva «raccogliere in maniera più sistematica le opinioni dei dirigenti responsabili, a proposito degli aspetti più importanti della loro gestione e della forma in cui essi percepiscono i problemi esistenti» (Map, 1990). Ci si proponeva di avvalersi dell'opinione dei pubblici dirigenti per il processo di riforma, raccogliendo così il loro consenso e la loro partecipazione:

si riteneva indispensabile ottenere la partecipazione al dibattito dei quadri dirigenti della pubblica amministrazione... visto che l'esito di una strategia intesa alla modernizzazione della gestione pubblica dipende in larga misura dal consenso interno nell'individuare le deficienze del modello e le sue possibili alternative future (Marchena, 1991, p. 46).

La scelta degli «esperti» che dovevano partecipare al progetto avvenne in base a criteri ampi, consultando oltre trecento persone così suddivise: 86 direttori generali, 53 segretari generali e 174 vicedirettori generali. La percentuale di risposte fu superiore all'85 per cento, percentuale distribuita in maniera abbastanza uniforme in tutti i dipartimenti ministeriali.

In generale, si può affermare che il livello di consenso sulla necessità di modernizzare l'amministrazione pubblica spagnola fu molto elevato; le strategie che le alte cariche pubbliche ritenevano di massima priorità erano (nell'ordine): formazione dei dirigenti, riforma delle procedure di programmazione, gestione finanziaria e controllo, adozione di nuove tecnologie e creazione di una nuova cultura amministrativa (Map, 1990, p. 38).

Le Ispezioni operative dei servizi (Ios). Parallelamente, si svilupparono le cosiddette Ispezioni operative dei servizi (Ios), dirette dall'Ispettorato generale dei servizi della pubblica amministrazione (Igsap), organismo creato nel 1986, a cui è affidato un compito di semplificazione delle procedure e dei metodi del lavoro amministrativo, e di normalizzazione e razionalizzazione della gestione burocratica (Real Decreto 22/1987), su una linea prossima a quella che in altri paesi è stata definita «deburocratizzazione».

L'Igsap partì dall'esperienza della consulenza privata, sviluppando un proprio metodo di lavoro. Deliberatamente si volle che le Ios fossero qualcosa a metà fra la consulenza sulle procedure e il controllo di gestione, al fine di ottimizzare il rendimento delle risorse dell'Igsap e di offrire un servizio più completo alle unità amministrative interessate (Valero, 1991, p. 110). Tramite una Ios si intendeva migliorare il funzionamento di un dipartimento o di un servizio dell'amministrazione, al fine di ottenere una valutazione permanente della burocrazia e del servizio pubblico e di contribuire a una gestione più efficiente dell'amministrazione stessa.

L'ispezione mirava a evitare la sensazione di controllo o «minaccia» tipica di certi procedimenti di valutazione, e partiva da due condizioni preliminari: che la richiesta di una Ios venisse dall'ente oggetto dell'ispezione medesima, e che esso collaborasse attivamente alla propria diagnosi. Si stabilì il cosiddetto «modulo zero», con il quale si intendeva individuare gli organi che avevano maggiori problemi nei loro rapporti con i cittadini, partendo, fra le altre fonti di informazione, dai rapporti redatti annualmente dal difensore civico, o *ombudsman*.

Nel compiere il suo lavoro, l'Igsap partiva da uno studio preliminare sull'unità da ispezionare, nel quale venivano delineati gli aspetti più significativi dell'ispezione, individuando le possibili aree di miglioramento. Successivamente si iniziava il lavoro sul campo propriamente detto, nel corso del quale, mediante tecniche come l'elaborazione di tabelle, il calcolo dei carichi di lavoro, indagini e colloqui, studio dei costi e analisi delle strutture, si delineavano i flussi di documentazione, i tempi necessari per l'evasione di ciascuna pratica e le fasi critiche di ogni procedura, al fine di individuare percorsi alternativi migliori.

368

Si procedeva successivamente all'elaborazione di un rapporto contenente conclusioni e raccomandazioni nel quale, dopo aver messo a confronto i risultati del lavoro sul campo e le ipotesi iniziali, era possibile proporre temi come ridimensionamenti dell'organico, cambiamenti nell'organizzazione e razionalizzazione o snellimento delle procedure, per ridurre i tempi e migliorare la produttività del servizio. Il lavoro dell'Igsap non si limitava a questo, perché veniva proposto il modo di attuazione per i progetti di miglioramento, e si designavano responsabili e termini di esecuzione. Tale metodologia è stata sperimentata nelle oltre quaranta Ios realizzate negli anni 1987, 1988 e 1989.

In generale l'intera strategia delle Ios mirava, come si è detto in precedenza, a evitare di apparire di fronte al personale come elementi estranei che, in possesso della verità, decidevano che cosa fare con l'organizzazione e le sue procedure:

Le Ios partono dal principio basilare che ogni proposta di miglioramento della gestione, per avere possibilità di riuscita, debba essere vista come una propria innovazione dal funzionario responsabile (Valero, 1991, p. 113).

Così, ogni Ios presupponeva la costituzione di un «gruppo di lavoro» di cui facevano parte membri dell'ente di gestione, funzionari dell'Ispezione generale dei servizi del dipartimento ministeriale a cui faceva capo l'ente, e personale dell'Igsap, in modo da rendere trasparente l'intero procedimento e di arricchirlo con i contributi di coloro che conoscevano meglio il lavoro. In tutti questi casi si procedette a prospettare conclusioni e raccomandazioni, ottenendo miglioramenti come un uso più esteso degli strumenti informatici, una riduzione significativa della documentazione richiesta, l'eliminazione di documenti dai circuiti amministrativi, il decentramento a favore di organi periferici più a contatto con i cittadini, la riduzione significativa dei tempi di evasione delle pratiche, la soppressione di alcune pratiche, alcune modifiche nell'organico e miglioramenti nella comunicazione con i cittadini.

In vari casi questo complesso di misure portò alla trasformazione della cultura di ciascuna unità, favorendo l'apparizione di una nuova mentalità organizzativa di tipo gestionale più chiaramente orientata al servizio dell'utente. Ciò poteva effettuarsi attraverso l'adozione di strumenti informatici migliori, utilizzati su più vasta scala, o tramite la semplice normalizzazione di manuali di procedura atti a facilitare il compito di impiegati amministrativi e cittadini in prospettiva pre-informatica. Si constatò come a qualsiasi processo di semplificazione amministrativa dovesse accompagnarsi un miglioramento nella comunicazione con il cittadino, perché esso assumesse pieno significato. In generale, l'esigenza di migliorare la formazione direttiva dei quadri amministrativi di ciascuna unità e l'introduzione di nuove tecniche di gestione risultarono le misure di primaria necessità, in conformità con le conclusioni del rapporto Delphi.

La creazione e la riorganizzazione di organismi autonomi e pubbliche imprese. Un'altra delle tendenze che si sono andate affermando in quest'ultimo periodo è quella dell'aumento di organismi autonomi, di patronati e di altre strutture organizzative, attraverso le quali alcune attività del settore pubblico, che, si realizzavano in seno alla pubblica amministrazione, si trasferiscono in ambito di attuazione privato re-stando però del tutto o in parte a denominazione pubblica. Con ciò si intende, evidentemente, aggirare gli ostacoli procedurali e burocratici propri della pubblica amministrazione, ottenendo una maggior traspa-renza di gestione e un funzionamento più esplicitamente mirato al conseguimento di risultati.

Nel contempo si è andato intensificando un processo di trasformazione delle pubbliche imprese esistenti, a volte con la semplice cessione a operatori privati (la Seat alla Volkswagen), anche se nella maggior parte dei casi si è semplicemente cercato di allineare il settore pubblico a quello privato. In tal modo si è ampliata l'autonomia di gestione, si è proceduto all'eliminazione di sovvenzioni o crediti speciali che differenziavano impresa pubblica e privata, o si è cercata la partecipazione di azionisti privati (come nel caso della Repsol o del gruppo bancario Argentaria). Di fatto, in Spagna il settore pubblico non ha avuto storicamente un gran peso e neppure è mai stato oggetto di una scelta di governo chiara e trasparente. Il settore pubblico ereditato dalla democrazia nel 1977 era piuttosto il prodotto di un «diluvio di imprese in crisi» (García Fernandez, 1986). In un primo momento, per motivi politici, non venne preso in considerazione il problema dell'economicità della presenza pubblica nell'attività imprenditoriale. Con l'ascesa al potere del governo socialista la tendenza non è stata quella di accrescere le dimensioni del settore pubblico, bensì di migliorarne l'efficienza imprenditoriale, anche se in tal modo si è proceduto a liquidare o trasferire a prezzo di realizzo al settore privato imprese considerate irrecuperabili o eccessivamente onerose.

La creazione dei «moduli», o agenzie di gestione. Come era previsto nel progetto di «modernizzazione» di cui si è parlato, si sono attuati alcuni esperimenti pilota in cui, eliminato il controllo ex ante, si lasciava al dirigente la libertà di perseguire alcuni obiettivi prefissati, senza le limitazioni procedurali e formali caratteristiche dell'attività amministrativa. Il

controllo si sarebbe fatto a posteriori, esaminando i risultati e verificandoli rispetto alla definizione previa degli obiettivi.

Poi, in maniera per certi aspetti imprevedibile, data la prudenza con cui si voleva procedere in questo campo, si approfittò dell'approvazione dei Presupposti generali nel 1992 per introdurre due prime esperienze di «agenzia», nel campo della gestione tributaria e in quello delle poste e telegrafi. Nel caso dell'Agenzia statale d'amministrazione tributaria (art. 106 della legge sul bilancio generale dello stato per il 1992), si trattava dell'organizzazione amministrativa responsabile dell'applicazione del sistema tributario statale. La sua struttura organizzativa e di personale intendeva adattarsi alle necessità del sistema di esazione dei tributi, rendendone più agile il funzionamento interno e permettendo una maggior libertà nella definizione dei salari spettanti ai dipendenti, in base alle loro capacità e alle esigenze di mercato. D'altro canto, l'Ispettorato generale dello stato passava dal controllo preventivo a quello a posteriori, pur mantenendo forti prerogative di esame e verifica dei conti. Nelle successive leggi concernenti il bilancio statale si è proceduto alla creazione di enti speciali per la gestione degli aeroporti e dei porti, sotto il controllo del ministero dei Lavori pubblici e dei trasporti.

La Risoluzione del Consiglio dei ministri e i progetti di modernizzazione dei ministri. Il 15 novembre 1991 fu pubblicata la Risoluzione del Consiglio dei ministri per lo sviluppo di un progetto di modernizzazione dell'amministrazione statale. Essa si inquadrava nell'ambito delle tre priorità che il governo si era posto per la restante durata della legislatura: il progetto di convergenza economica con la CEE in seguito agli accordi di Maastricht, l'accordo per lo sviluppo delle autonomie locali e il progetto di modernizzazione dell'amministrazione statale. Nel preambolo al testo si affermava:

non sarebbe ragionevole chiedere miglioramenti significativi nella produttività e competitività del settore privato, senza tener in conto l'importanza dei servizi che la pubblica amministrazione deve fornire per favorire il miglioramento dell'economia spagnola e far fronte alle sfide dell'Europa senza frontiere (Acuerdo del Consejo de Ministros, 1991, p. 11).

Nello stesso preambolo si riconosceva però la necessità di dare nuovi valori alla cultura amministrativa tradizionale, in modo da orientarla verso il soddisfacimento delle necessità dei cittadini. Fra i criteri di modernizzazione espressamente citati spiccavano: la responsabilizzazione dei pubblici dirigenti rispetto ai risultati della loro gestione; l'utilizzo dell'indirizzo per obiettivi; una maggiore autonomia delle organizzazioni

amministrative; la valutazione del funzionamento dei servizi pubblici. Di fronte a ciò, il governo si propose sia di prendere iniziative in ambito legislativo, per adeguare la cornice giuridica, sia di stimolare l'elaborazione di specifici programmi di modernizzazione per i singoli dipartimenti.

Ci si accordò così in modo che ciascun ministero approvasse il proprio programma di modernizzazione secondo le priorità che stimava opportune, ma all'interno di un contorno ben definito: miglioramento della comunicazione con i cittadini; riduzione delle pratiche; adeguamento di struttura e funzionamento ai compiti da eseguire; adozione di diverse tecniche di gestione e valutazione, con l'acquisizione di nuove tecnologie di informazione; maggior impulso alla gestione strategica delle risorse umane.

La Risoluzione prevedeva che ciascun programma ministeriale fornisse informazioni sui termini, i responsabili e le risorse necessari per portare avanti il medesimo, e portò alla costituzione della Commissione per la direzione e il coordinamento di piano, presieduta dal vicepresidente del Consiglio e composta dai ministri della Pubblica amministrazione, dell'Economia e finanze, delle Relazioni con il parlamento (nonché segretario del governo) e da altri ministri quando la materia lo richiedesse. Si costituì un'ulteriore commissione intesa a seguire e valutare l'attuazione del progetto, presieduta dal ministro della Pubblica amministrazione, dal segretario di stato per la Pubblica amministrazione, dal segretario di stato per la Pubblica amministrazione, dal segretario di stato per le Finanze e dai sottosegretari degli altri ministeri.

Nei primi giorni di aprile del 1992 il ministro della Pubblica amministrazione presentò alla stampa le 204 misure che facevano parte dei programmi di modernizzazione dei singoli ministeri. Tali programmi, elaborati in seguito alla Risoluzione del Consiglio dei ministri, prevedevano azioni di riforma integrale in settori quali la previdenza sociale, le poste, il Consiglio superiore sportivo, la Direzione generale del traffico e la Gazzetta Ufficiale, e misure concrete da mettere in atto negli altri ministeri. I provvedimenti proposti avevano caratteristiche molto differenti, e andavano dall'impegno a far sì che le lettere impiegassero meno di tre giorni a giungere a destinazione, alla proposta di fornire i medici di un computer portatile, in modo da avere sotto mano in ogni momento la storia clinica dei loro pazienti, e comprendevano l'individuazione di funzionari e pratiche.

Successivamente fu presentato un primo bilancio annuo dei risultati (Map, 1993) in cui si dichiarava che, delle 204 misure proposte 68 erano state messe in atto in un anno, mentre 64 erano state depennate o presentavano difficoltà di attuazione. Si affermava che, in generale, «a piccoli passi e mediante azioni concrete [si voleva] produrre un cambiamento

profondo nei comportamenti amministrativi e dare impulso alla cultura di un'amministrazione al servizio del cittadino» (Map, 1993, p. 4). In seguito non sono apparsi nuovi bilanci che chiarissero il grado di attuazione delle misure proposte.

L'accordo fra ministero della Pubblica amministrazione e sindacati. Il 16 novembre 1991 i rappresentanti dell'amministrazione statale e delle quattro principali organizzazioni sindacali attive nell'ambito della pubblica amministrazione, le Commissioni operaie (CCOO), l'Unione generale dei lavoratori (UGI), la Confederazione dei sindacati indipendenti e Sindacato dei funzionari (CSI-CSIF) e il Sindacato dei lavoratori baschi (ELA-SIV), firmarono il cosiddetto «Accordo amministrazione-sindacati per la modernizzazione dell'amministrazione e il miglioramento delle condizioni di lavoro». Nel preambolo dell'accordo si affermava che questo collegava il miglioramento qualitativo dei servizi pubblici al miglioramento delle condizioni di lavoro dei funzionari. Amministrazione e sindacati firmatari concordavano sul fatto che il processo di modernizzazione iniziato

è un processo graduale che richiede perseveranza e che può implicare ristrutturazioni amministrative e organiche, introduzione di nuovi sistemi e tecniche di gestione, decentralizzazione delle funzioni, ottenimento di risultati nella prestazione dei servizi e rivalutazione della figura dell'impiegato pubblico... Queste caratteristiche suggeriscono di considerare il processo succitato nell'ambito di un orizzonte temporale superiore all'anno (Administración-Sindicatos, 1991, p. 16).

Fra i punti dell'accordo che spiccavano nell'introduzione, emergevano: la volontà di sviluppare un'azione tendente a far conoscere direttamente ai cittadini l'identità degli impiegati che prestavano servizio; di migliorare le prestazioni e fissare indicatori di gestione nei diversi settori; di fornire un maggior numero di informazioni personalizzate ai cittadini; di creare centri di informazione integrata; di adeguare gli orari degli uffici pubblici a cui accedono direttamente i cittadini alle necessità di questi; di costituire servizi di assistenza al cittadino; di facilitare l'accesso ai servizi pubblici per evitare il disorientamento degli utenti; di motivare e formare il personale che entra in rapporto diretto con i cittadini; di rendere più semplice e agile la procedura amministrativa.

L'accordo aveva validità triennale, e relativamente al personale è importante rilevare che, in tema di riorganizzazione e ristrutturazione, l'accordo riconosceva la capacità di auto-organizzazione dell'amministrazione, pur prospettando la necessità di informare o trattare con i sindacati a proposito di quegli aspetti che interessassero lo statuto del personale

coinvolto e la risistemazione dell'organico. L'accordo prevedeva, nella parte finale, un complesso di disposizioni economiche straordinarie nella cornice del processo di modernizzazione e come prima contropartita del medesimo. In qualche misura, l'accordo mirava a evitare un confronto diretto con i sindacati sui temi in questione e sembrava poter sfuggire a questa minaccia. Successivamente, però, quando fu firmata una simile intesa nell'ambito dell'amministrazione autonoma catalana, i sindacati di settore si pronunciarono contro l'accordo.

La nuova legge sul regime giuridico e sulla procedura amministrativa. Il 31 gennaio 1992 fu presentato il progetto di legge sul regime giuridico e la procedura amministrativa, che intendeva sostituire le norme sul regime giuridico emanate nel 1957 e la legge sulla procedura amministrativa del 1958. Nel preambolo al progetto di legge si sosteneva che, dopo il cambiamento costituzionale del 1978, era necessario cambiare la normativa in questione, dal momento che quella vigente era stata elaborata a partire da una concezione tecnocratico-amministrativa che tendeva a ridurre il governo a mero organo superiore dell'amministrazione, confondendo in qualche modo i due campi. Il progetto difendeva poi la necessità di scindere politica e amministrazione, stabilendo la subordinazione di quest'ultima all'indirizzo politico del governo:

La Costituzione consacra il carattere strumentale dell'amministrazione, posta al servizio degli interessi dei cittadini, e la responsabilità politica del governo... Il regime giuridico della pubblica amministrazione va fondato a partire da questo concetto e deve trascendere le norme di funzionamento interno per integrarsi nella società, a cui serve come strumento che promuove le condizioni per cui i diritti costituzionali dell'individuo e dei gruppi che costituiscono il consorzio civile siano reali ed effettivi... In una dinamica di modernizzazione, il regime giuridico non è neutrale (Map, 1992, p. 20 e segg.)

In generale si può dire che si trattava di un progetto inteso a «rileggere» i testi normativi alla luce della Costituzione, ma soprattutto (altrimenti non si spiegherebbe il ritardo nell'inizio di questa riforma normativa) alla luce della nuova cultura amministrativa che costituiva il sostrato del documento e della politica di modernizzazione amministrativa. Il progetto di legge fu approvato il 26 novembre 1992 ed entrò in vigore, anche se con alcune difficoltà di applicazione di buona parte delle disposizioni legali, in seguito al necessario adattamento tecnico e strutturale che la nuova legge esigeva.

Nella nuova normativa spicca l'estensione del concetto di «interessati» come parte in causa nei procedimenti amministrativi, in base a quelli

374 Joan Subirats

che la teoria ha definito «interessi diffusi», o *collective action*. Si propongono anche cambiamenti nel sistema di classificazione delle pratiche, degli incartamenti e dei funzionari responsabili dei medesimi, e si regolamenta il segreto d'ufficio. Nel contempo si esige un intenso scambio d'informazioni fra le amministrazioni al fine di non costringere il cittadino a ripetute presentazioni degli stessi documenti.

Cambiamenti nella gestione delle risorse umane. La tradizione amministrativa spagnola si basa su un forte corporativismo, fondato su un sistema carrieristico di «funzionari a vita», nettamente differenziati e frequentemente contrapposti per questioni di competenza. Le varie corporazioni ministeriali controllavano l'accesso alle proprie fila e consideravano l'anzianità di servizio come principale elemento di carriera professionale; il regolamento cui dovevano sottostare era d'altra parte molto tollerante.

A partire dalla transizione democratica, le misure che sono state via via approvate erano intese a ridurre tale corporativismo e a diminuire la rigidità di gestione della funzione pubblica spagnola. Si ridussero i dipartimenti, si creò una struttura di relazioni tra i posti di lavoro, vincolante per quel che concerneva le retribuzioni, e si inasprì il regolamento. Attualmente si sta cercando di rendere più flessibile lo statuto professionale dei funzionari, conferendo all'amministrazione la gestione del personale. Così venne condotta la trattativa collettiva dei funzionari nel 1990 e nel 1993 fu allo stesso modo ampliata la facoltà dell'amministrazione di trasferire gli impiegati considerati in esubero in un settore. Occorre infine segnalare che si sta lavorando a uno statuto del personale direttivo, con l'intento di separare con maggiore chiarezza l'area di governo da quella di gestione.

7. La situazione attuale

La Spagna, dopo i fasti del 1992 (con i giochi olimpici di Barcellona e l'Esposizione universale di Siviglia), è entrata in una profonda crisi economica e politica che ancora domina il panorama del cambiamento nella pubblica amministrazione. Ciò è vero fino al punto di poter affermare che, se già in precedenza il tema della modernizzazione o riforma della pubblica amministrazione non aveva mai occupato un posto rilevante nell'agenda delle cariche istituzionali, a partire da quel momento la questione (nella formulazione di cambiamento globale e articolato) è rimasta praticamente ferma. Varie ragioni hanno contribuito a determinare tale situazione:

- il cambiamento dello staff politico e tecnico del ministero della Pubblica amministrazione e di quello dell'Economia e finanze, con il conseguente indebolimento della leadership legata al rinnovamento. La questione è rimasta nelle mani del vicepresidente del Consiglio, che l'ha messa immediatamente in subordine di fronte alla gravità e urgenza degli altri temi che riempiono le agende dei politici (casi di corruzione, finanziamento irregolare dei partiti, uso illegittimo dei fondi riservati del ministero degli Interni, accuse di «criminalità poliziesca» e così via);
- la gravità del debito pubblico, che costituisce un forte handicap per il processo di integrazione economica della Spagna nella Comunità Europea, e che ha portato i nuovi responsabili della spesa pubblica ad adottare un atteggiamento molto conservatore nel loro rapporto con i centri di spesa, con la tendenza a limitare le autonomie e a recuperare modelli di centralizzazione che parevano ormai superati (tagli al bilancio, accentuazione dei controlli preventivi e simili);
- la pressione esercitata dall'esterno, relativamente scarsa e poco strutturata. La cittadinanza (come vedremo in seguito) è abituata a non attendersi un buon livello di funzionamento dei servizi pubblici in termini di qualità e quantità, mentre le forze politiche non governative non esercitano alcuna pressione a questo riguardo: anzi, il maggior gruppo d'opposizione, il Partito popolare, che presenta nelle sue file una forte componente di alti funzionari statali, è attestato su posizioni che potremmo qualificare come «restauratrici» in rapporto al modello di gestione burocratica.

Oltre a tutto ciò, risulta chiaro come oggi i problemi che affliggono l'amministrazione pubblica spagnola non riguardino solo il modo in cui essa opera. In Spagna, come in altri paesi europei, si stanno affrontando i problemi di quali siano i compiti dell'amministrazione e di chi debba assumersi tali funzioni.

Che cosa fare. In effetti, il dibattito sulle incombenze dell'amministrazione pubblica spagnola costituisce lo sfondo della paralisi delle riforme amministrative. E noto che in molti casi, per ragioni di opportunità politica, la pubblica amministrazione è andata assumendosi compiti e obblighi non sempre giustificati dal punto di vista della competenza e tanto meno da quello economico. Le carenze che si erano accumulate nella società spagnola alla fine degli anni settanta hanno condotto a un'autentica frenesia di investimenti nel settore pubblico e di attribuzione di responsabilità amministrative che, anche se pienamente giustificate dal ritardo storico esistente, non lo erano forse dal punto di vista di quantità, distribuzione

e necessità obiettiva. La volontà stessa di legittimazione politica è servita da alibi per i vari livelli amministrativi.

Oggi possiamo affermare che, in generale, a tutto il paese sono state assicurate le prestazioni del servizio sanitario e l'istruzione. Sono state istituite pensioni non contributive che, accanto a quelle già previste, garantiscono a tutti i pensionati un minimo vitale. Si mantengono i sussidi di disoccupazione per la folta comunità di persone prive d'impiego, mettendo in primo piano la distribuzione dei fondi più che il controllo e la verifica della situazione. In questi anni le spese destinate alle infrastrutture sono state mantenute a livelli molto elevati, grazie alla crescita della spesa pubblica e ai fondi comunitari.

Oggi, in molti casi, i problemi consistono nella sovrapposizione di offerte e servizi, nel mantenimento delle nuove strutture, nell'utilizzo di spazi poco sfruttati o nella mancanza di qualità delle prestazioni erogate. La pubblica amministrazione si è per così dire messa a far di tutto nello stesso tempo, e durante la crisi successiva al 1992 e in pieno assestamento pre-Maastricht, la stessa amministrazione si è resa conto che il «periodo d'oro» della spesa pubblica è definitivamente terminato e che vanno riordinate offerte e spese.

Si stanno così stilando distinte di prestazioni sanitarie per «rendersi conto» di che cosa stia facendo la sanità pubblica nei suoi vari settori amministrativi e operativi; si comincia a parlare di tasse scolastiche; si sta lavorando alla ricerca di nuovi parametri per definire le necessità della scuola superiore e valutare la creazione di nuovi istituti universitari, allo scopo di evitare doppioni e inefficienze; si parla della necessità di vincolare il sussidio di disoccupazione alla prestazione di un'attività in campo sociale o, ancora, si esamina la posticipazione dell'età del pensionamento, mentre si lanciano messaggi sulle difficoltà di mantenere il sistema pensionistico nella sua forma attuale; le comunità autonome e i comuni si interrogano sulle priorità di spesa sociale o iniziano a domandarsi che cosa fare delle centinaia di centri civici, culturali o sociali occupati da associazioni estremamente diverse tra loro dal punto di vista della rappresentatività e dell'attività.

Tutto ciò nel contesto di una cultura politica e amministrativa poco propensa a valorizzare e quantificare ciò che è pubblico come qualcosa di proprio, ma che in cambio si sente profondamente statalista (si veda la tab. 3). Un modo di esprimerlo potrebbe essere: «la politica e l'amministrazione sono attività riservate a professionisti e su cui io posso esercitare ben poca influenza; posso invece beneficiare materialmente della loro esistenza» (Botella, 1992, p. 135).

Chi. In Spagna non è stato mai messo in questione il ruolo fondamentale della pubblica amministrazione nella prestazione diretta dei servizi. Non esiste infatti alcuna tradizione politica liberale o anti-interventista, o si tratta in ogni caso di componenti estremamente minoritarie. Le forze conservatrici spagnole sono sempre state strettamente legate a posizioni autoritarie che sfruttavano lo stato da padrone o che, nella loro recente evoluzione democratica, non hanno mai messo in questione il ruolo centrale della pubblica amministrazione, la quale in buona misura le alimenta con affiliazioni ed expertise.

Invece, è proprio a causa della pratica amministrativa e della dinamizzazione sociale che cominciano ad affiorare, in alcune zone più che in altre, temi come la differenza fra responsabilità e prestazione nei servizi pubblici, la collaborazione o cogestione di servizi con le organizzazioni sindacali nazionali, il co-finanziamento dei servizi e così via.

Sino a un periodo molto recente non si è affrontato il tema della collaborazione fra amministrazioni per evitare duplicati e sovrapposizioni nella prestazione di servizi. Si è cominciato a parlare di «amministrazione unica» da parte di alcune comunità autonome, con la ricerca di moda-lità di intervento simili a quelle vigenti in Germania, o con il ricorso al-

Tabella 3. Giudizi su politica e amministrazione in Spagna.

	Spagna (1994)	Francia (1985)	Stati Uniti (1985)
 Con quale di questi due giudizi ti trovi maggiormente d'accordo? 			
A) Lo Stato è responsabile di tutti i cittadini e deve occuparsi di tutte le persone che hanno problemi.	72%*	44%*	26%
B) I cittadini sono responsabili del proprio benessere e devono essere essi stessi a farsi carico della situa- zione, nel caso abbiano problemi.	21%*	49%*	74%
		Spagna (1990)	
2. Credi che lo stato sia un grande apparato gestito da pochi?		d'accordo: 84%**	
3. Fino a quale punto ti fidi dei politici?		molto: 3%; poco: 39%;	abbastanza: 26%; per nulla: 17%***

 ^{*} Indecisi 7%.

^{**} Cazorla, 1990, p. 280.

^{***} Cazorla, 1990, p. 278.

la formula della «sussidiarietà» per spingere le amministrazioni locali a farsi carico dei servizi più legati al territorio.

Come. In questo contesto, la discussione sul «come» si pone in una prospettiva diversa. È evidente che per molti anni questa è stata la cesura essenziale. Come migliorare il funzionamento di un'amministrazione che non adempie in modo efficiente ai suoi nuovi e crescenti obblighi? A questo miglioramento venne dedicata gran parte degli sforzi, senza mettere mai in questione la tendenza all'incremento galoppante della spesa pubblica né la rapida trasformazione in burocrati dei numerosi tecnici e professionisti chiamati a garantire i nuovi servizi forniti dall'amministrazione.

L'influenza delle forme private di gestione è evidente, come dimostra il rapporto sulla «modernizzazione», ma è anche certo che le esperienze di riforma amministrativa britannica e svedese furono ben presenti fin dall'inizio I progressi sono stati limitati e i fenomeni di corruzione politica legati all'ampia discrezionalità esistente in materia di contratti e appalti hanno frenato la tendenza dell'Ispettorato generale a controllare soltanto a posteriori. Influiscono su questo giro di vite anche le resistenze opposte in modo ricorrente dal ministero dell'Economia e finanze, il quale teme che qualsiasi concessione di autonomia agli amministratori pubblici si risolva in un aumento incontrollato della spesa. A questo si aggiunge la resistenza dei dirigenti davanti a un cumulo di proposte di riforma che vengono viste come qualcosa di lontano dalla loro realtà e come qualcosa di contraddittorio rispetto ai problemi che proprio l' entrepreneur di queste riforme (ovvero il ministero della Pubblica amministrazione) crea nel loro lavoro quotidiano assegnando loro la gestione del personale. Non ci sono stati incentivi credibili che incoraggiassero il cambiamento: solo molta elaborazione dottrinale e parecchi dibattiti che vertevano sulla diagnosi dei problemi esistenti. Così, rispetto all'inizio del processo di modernizzazione, allorché si insisteva sul suo carattere non giuridico e sulla strategia di cambiamento, si è adesso a un punto in cui si parla quasi unicamente del fatto che le nuove norme non riescono a entrare in vigore.

8. Prospettive

Il dibattito sul «che cosa» coincide con le prospettive di cambiamento politico in Spagna. Tutto ciò potrebbe rimettere in discussione sul piano politico il futuro dell'assistenza sociale e la privatizzazione dei servizi e delle imprese pubbliche, tema che è stato appena toccato in questi an-

ni. Perché si possano esaminare tali questioni, però, mancano parecchi dati che oggi non esistono o che, se esistono, sono tenuti gelosamente nascosti. Ciò vale, ad esempio, per i costi dettagliati del sistema sanitario riguardo a malattie, strutture e così via, e per l'analisi del suo effetto complessivo sulla salute pubblica; o per i costi dei vari corsi di studi, ripartiti per studente e per anno scolastico, per la validità dei titoli universitari, il valore aggiunto generato dal sistema e altro ancora.

D'altro canto, le logiche che presiedono alle discussioni sono ancora largamente incentrate sul binomio sopra-sotto e non su quello dentro-fuori, che presiederà al futuro delle politiche sociali nell'Europa dei prossimi anni. A seconda di come si prospetteranno questo e gli altri problemi, la riforma amministrativa in Spagna potrà assumere prospettive diverse. Di fatto, il dibattito sul «chi» e sul «come» va inteso come strettamente vincolato alla discussione sugli obiettivi e sulla prosecuzione dell'attuale sistema. La necessità di personalizzare e diversificare i servizi, quella di prospettare schemi di cogestione, di pluralità di prestazione, o il grande tema della qualità delle prestazioni, che è alla base del dibattito sulla delegittimazione dei servizi pubblici e su strategie come quella dell'uscita volontaria dal loro sistema, non possono tuttavia essere scissi dalla discussione di fondo sul grado dell'impegno sociale che lo stato si assume con il mantenimento della presenza, della regolamentazione e della responsabilità pubblica in materia.

Riferimenti bibliografici

Acuerdo del Consejo de Ministros, Acuerdo del Consejo de Ministros para el desarrollo del Plan de Modernización de la Administración del Estado, Madrid, Map, 1991.

Administración-Sindicatos, Acuerdo Administración-Sindicatos para modernizarla Administración y mejorar las condiciones de trabajo, Madrid, Map, 1991.

Almunia J., *Que ascienda el mds capaz, Declaraciones a Muface*, Madrid, febbraio 1990, pagg. 10-13.

Autonomies 18, 1994.

Baena del Alcazar M., La Organización Administrativa, Madrid, Tecnos, 1984.

— Curso de Ciencia de la Administración, Madrid, Tecnos, 1985.

Beltn M., Los funcionarios ante la Reforma de la Administración, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985.

— «La Administración Pública y los funcionarios» in S. Giner (a cura di), Espaii a: Sociedad y Politica, Madrid, Espasa Calpe, 1990, pagg. 315-52.

- Botella J., «La cultura politica en la Espalia democrkica» in R. Cotarelo (a cura di), *Transición Politica y consolidaciónDemocrdtica. Espaga (1975 1986)*, Madrid, Cis, 1992, pagg. 121-36.
- Cazorla J., «La cultura politica en España» in S. Giner (a cura di), *España: Sociedad y Politica*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, pagg. 259-84.
- Cuervo A. e Fernandez Z., «Una nueva estrategia para el sector público empresarial: privatización» in *Privatizaci ón de la Empresa Pública*, Madrid, Colegio de Economistas, 1986, pagg. 17-22.
- Eguiagaray J. M., «Introducción» in *La Modernización de la Administración del Estado:* Los Servicios Comunes, Madrid, Inap, 1991, pagg. 17-18.
- Garda Fernkidez J., «La empresa pública tras la reprivatización de Rumasa» in *Privatización de la Empresa Pública*, Madrid, Colegio de Economistas, 1986, pagg. 43-46.
- Garcia Madaria, «La reforma de la Administración Pública de 1931» in Revi sta Espagola de Derecho Administrativo, 25, p. 271 e segg.
- Guillén A. e Ramirez Nutiez de Prado E., «Administración per objetivos» in *Do*cumentación Administrativa, 223, 1991, pagg. 139-204.
- Instituto de Estudios Fiscales, Informe sobre la Planificación, Presupuestación, Control y Contabili dad del Gasto Público en Espaga [visto in fase di elaborazione], Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1992.
- Marchena J., «El método Delphi» in *Documentación Administrativa*, 223, 1991, pagg. 17-50.
- Majone G. e Wildavsky A., «Implementation as evolution» in H. Freeman (a cura di), *Policy Studi es Review Annual*, New Brunswick (N. J.), Transactions Pubs., 1978, pagg. 103-17.
- Martin Acebes A., «La Organización Administrativa» in *Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas*, Madrid, Inap, 1991, pagg. 65 95.
- Ministerio para las Administraciones Públicas, Reflexiones para la Modernización de la Administración, Madrid, Map, 1989.
- Estudio Delphi. La Modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública, Madrid, Map, 1990.
- Proyecto de Ley de Régimen Juridico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Madrid, Map, 1992.
- Mintzberg H., *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice Hall, 1979.
- Nieto A., «La Administración y la Burocracia del Estado en la década de los ochenta» in *Administración y Autonomia*, 2, 1986, pagg. 15-27.
- Serrano T., «Discurso de Apertura» in *Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas*, Madrid, Inap, 1991.

- Subirats J., «Political Change and Economic Crisis in Spain» in Damgaard, Gerlich e Richardson (a cura di), *The Politic of Economic Crisis. Lessons from Western Europe*, Aldershot, Avebury, 1989, pagg. 125-45.
- «Modernizing the Spanish Public Administration or Reform in Disguise» in *Working Papers*, Barcelona, Institut de Ciences Politiques y Socials, 20, 1990, trad. it. in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 4, 1991, pagg 105-22.
- The Economist, Spain, London, The Economist, 1988.
- Valero J., «La eficacia en la administración: estrategias y factores del cambio» in *Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas*, Madrid, Inap, 1991, pagg. 96-124.
- Wildavsky A., «The self-evaluating organization» in E. Chelimsky (a cura di), Program Evaluation: Patterns and Directions, Washington (D. C.), Aspa, 1985, pagg. 246-65.

La riforma del governo americano: la burocrazia e oltre

B. Guy Peters

1. Premessa

Il governo americano è un vasto sistema di enorme complessità che non gode di grande considerazione da parte di coloro di cui dovrebbe essere al servizio, ma ciò nonostante spesso funziona e nei momenti di crisi funziona bene. È facile sminuirne il ruolo quando lo si paragona ai welfare state dell'Europa occidentale o al miracolo economico del Giappone, della Germania e delle «piccole tigri» asiatiche, eppure il governo degli Stati Uniti ha saputo combattere e vincere una prolungata guerra fredda (o perlomeno sopravvivere) conservando una sostanziale trasparenza, elaborare una propria versione del welfare state, portare avanti l'integrazione razziale e radicali trasformazioni culturali nel Sud in modo relativamente pacifico e dirigere il sistema economico di gran lunga più vasto del mondo.

Sebbene questo elenco di cose fatte sia impressionante, è largamente diffusa la convinzione che il sistema debba essere messo in condizione di lavorare meglio. Un sondaggio recente condotto tra gli americani rivela che quasi tre quarti del campione considera necessari cambiamenti di rilievo nel governo americano¹. Tale spinta alla riforma non è affatto nuova, ma le pressioni in questo senso si stanno facendo sempre più forti, come hanno dimostrato prima l'elezione alla presidenza di Bili Clinton e poi la vittoria schiacciante dei repubblicani nelle elezioni del 1994 per il Congresso. Anche in passato un certo numero di candidati riusciva a farsi eleggere contrapponendosi a Washington, ma non nella stessa misura degli ultimi anni.

I due presidenti che hanno preceduto Bill Clinton hanno proposto e realizzato riforme non dissimili da quelle che vengono discusse oggi, ma all'interno di un programma diverso e a partire da un punto di vista ideologico molto differente; inoltre nessuna riforma presa in considerazione

¹ Sondaggio a cura della ABC News e del «Washington Post», maggio 1994.

384 B. Guy Peters

negli ultimi decenni aveva affrontato i problemi strutturali e istituzionali fondamentali del governo americano (Sundquist, 1992). Una debolezza evidente delle proposte di riforma passate e presenti è l'assunto che alla radice di tutti o quasi i mali del governo vi sia la burocrazia pubblica. Con questo non intendiamo dire che la pubblica amministrazione non possa funzionare meglio, ma semplicemente che i problemi fondamentali del sistema sono altri — ad esempio la frammentazione generale e la politicizzazione del sistema — e che non possono essere risolti in modo efficace concentrando quasi esclusivamente l'attenzione sulla burocrazia professionale e le sue procedure. Inoltre, per restare agli obiettivi del presente saggio, tali debolezze fondamentali del sistema di governo influiscono negativamente sulla capacità della burocrazia di svolgere in modo efficiente il suo lavoro. Il «contratto con l'America» dei repubblicani riguarda per lo più questioni politiche e taluni aspetti del bilancio, ma ignora quasi completamente i problemi strutturali.

2. La natura e i problemi del settore pubblico negli Stati Uniti

Inizieremo l'analisi della riforma del governo americano esaminando il contesto al cui interno viene realizzata tale riforma e i problemi che essa dovrebbe «risolvere». La struttura e l'ambiente del governo americano costituiscono un serio ostacolo per un dirigente politico deciso a dare preciso orientamento e coesione al sistema, e sebbene una buona parte dei cambiamenti che si vogliono introdurre miri proprio ad affrontare questi problemi strutturali, alcuni rimedi proposti potrebbero aggravarli. Inoltre tali riforme non paiono in grado di risolvere i problemi culturali e di atteggiamento che sono fonte di ulteriori difficoltà per gli aspiranti dirigenti politici.

La frammentazione della politica e del processo decisionale. Per analizzare la politica e il processo decisionale negli Stati Uniti occorre rendersi conto di un punto fondamentale, ossia la frammentazione all'interno del governo e la conseguente complessità del processo; in termini teorici, è troppo diffuso il potere di veto (Immergut, 1992). Laddove i governi di solito cercano il modo per snellire il sistema decisionale, il processo politico americano si compiace della propria complessità e della difficoltà di prendere decisioni. La frammentazione del governo è determinata in parte da un disegno costituzionale esplicito, in quanto gli artefici della Costituzione crearono (con successo) un sistema capace di scongiurare i ten-

tativi di sopraffazione, soprattutto a opera dell'esecutivo, e deriva in parte da fattori politici, in quanto le divergenze tra i partiti che controllano le istituzioni esacerbano le divisioni insite fin dal principio nel sistema. Infine, le trasformazioni organizzative delle istituzioni di governo inaspriscono ulteriormente le divisioni e la mancanza di coesione del sistema politico. Il numero di uffici all'interno di ogni ministero e la loro relativa autonomia dal dicastero o dal presidente determinano difficoltà ancor più serie in sede di elaborazione e realizzazione di politiche coerenti.

La separazione dei poteri. La prima causa della frammentazione all'interno del governo americano è la separazione dei poteri: la Costituzione individua tre rami di governo di pari livello, ciascuno dotato di poteri specifici, in un contesto di freni e contrappesi che permettono a ciascun potere di esercitare un certo controllo sugli altri. Il governo federale non può agire a meno che tutte e tre le istituzioni non siano d'accordo, salvo che in circostanze limitate e/o eccezionali². Tale necessità di trovare un accordo limita la gamma delle politiche realizzabili, che per di più comporta una continua contrattazione e la creazione di coalizioni vincenti. Quindi il cambiamento politico risulta con ogni probabilità molto lento e incrementale e richiede l'attenta valutazione di ogni passo.

Vari autori hanno rilevato che la separazione dei poteri, o «presidenzialismo», comporta tutto un gruppo di costi e benefici rispetto ad altri sistemi (Linz, 1990; Weaver e Rockman, 1993). Uno dei problemi principali determinati da tale divisione interna è l'ormai ben nota «paralisi» del processo decisionale (Fiorina, 1992). È stato ipotizzato che il conflitto fra Congresso e presidente si verifichi nei periodi in cui quest'ultimo è espressione del partito minoritario nell'assemblea, ma l'esperienza dei primi due anni dell'amministrazione Clinton indica chiaramente che le difficoltà possono insorgere anche quando il partito del presidente dispone della maggioranza nominale nelle due camere (Angle, 1994). La storia del CIII Congresso dimostra che i partiti politici americani spesso non sono meno divisi di altre istituzioni politiche e che il presidente deve disporre di una maggioranza straordinaria per avere il controllo reale del parlamento e del processo decisionale³.

² Ad esempio, il presidente ha la facoltà di emanare ordini esecutivi senza il consenso del Congresso e questo può legiferare per proprio conto, purché con una maggioranza sufficiente per scavalcare il potere di veto del presidente. La sola istituzione che può agire in modo indipendente è il sistema giudiziario.

La divisione è stata particolarmentepronunciata nel Partito democratico, che conta tut- tora un certo numero di deputati del Sud e dell'Ovest con idee politiche non molto dissimili da quelle di molti repubblicani. Questa differenziazione interna si è però ridotta dopo le elezioni del 1994, che hanno visto una notevole crescita del Partito repubblicano nel Sud.

Gli autori che non condividono questa teoria della paralisi del governo americano, oggi tanto diffusa, sostengono che tale sistema garantisce una seria riflessione e un dibattito approfondito dei problemi politici; inoltre non mancano indicazioni che il sistema politico abbia saputo funzionare ragionevolmente bene anche durante i momenti di paralisi. Ad esempio, David Mayhew (1991) ha osservato che la realizzazione delle politiche pubbliche nei periodi di paralisi non si discosta in misura significativa da quella dei periodi in cui lo stesso partito controlla entrambe le istituzioni, e Charles O. Jones (1994) ha sostenuto che il «sistema separato» funziona altrettanto bene di quelli unificati. Inoltre vi è qualche indicazione che gli americani preferiscano la paralisi e tendano a votare in modo da determinarla tanto a livello statale quanto a livello federale⁴. Alla luce dell'atteggiamento anti-statalista della maggioranza degli americani, la paralisi è concepita spesso come un meccanismo per limitare l'attivismo del settore pubblico. In conclusione, le critiche alla paralisi, come quelle alla separazione dei poteri, non sono incondizionatamente condivisibili.

L'indipendenza della presidenza provoca un ulteriore problema di frammentazione nel governo americano: dal momento che la burocrazia ha due padroni, il Congresso e il potere esecutivo, non necessariamente segue le disposizioni dei dirigenti nominali del ramo esecutivo, e quest'indipendenza è acuita dalla frammentazione della burocrazia a livello sotto-ministeriale (si veda oltre). I presidenti cercano di neutralizzare l'indipendenza reale o potenziale della burocrazia creando una propria, consistente burocrazia per costringere i diversi uffici a fare ciò che vuole il presidente (Jones, 1994, pagg. 54-58). L'Ufficio esecutivo del presidente (EOP) attualmente ha alle dipendenze oltre mille persone per cercare di farsi ubbidire.

Il presidente può riuscire a ottenere ubbidienza, che però viene acquisita a un costo significativo, soltanto in parte rappresentato dalla spesa finanziaria per il personale dell'EOP. Una parte del lavoro svolto da tale ufficio, come di quello dell'Office of Management and Budget e del Council of Economic Advisors, dev'essere fatta comunque, ma in parte è un'inutile ripetizione. Il secondo costo è un'ulteriore frammentazione, che produce confusione e mancata attribuzione di responsabilità. A chi spetta, ad esempio, decidere la politica estera o della difesa? Ai ministeri degli Esteri e della Difesa oppure al Consiglio di sicurezza nazionale al-

⁴ I tre quarti del campione intervistato nei sondaggi per le elezioni del 1994 ha dichiarato di non volere che il presidente e la maggioranza del Congresso fossero di partiti diversi, ma ha poi votato in modo diverso.

l'interno dell'EOP? La risposta varia da un presidente all'altro e a seconda delle capacità di coloro che ricoprono le diverse cariche nelle organizzazioni.

Il federalismo. La seconda base costituzionale della frammentazione del governo americano è il federalismo. Nella concezione originaria di questo sistema gli stati erano gli attori protagonisti, mentre il governo federale disponeva solo dei poteri limitati che gli venivano delegati specificatamente con l'art. 2. Nel corso del tempo la bilancia del sistema federale si è inclinata in modo piuttosto netto dalla parte del governo federale per svariate ragioni, tra cui l'importanza crescente di alcuni poteri delegati al governo federale, ad esempio la regolamentazione del commercio tra gli stati. Inoltre decenni di guerra fredda, con la preminenza dei problemi della difesa, hanno convogliato il potere verso Washington. Infine, dopo l'inserimento nella Costituzione dell'imposta sul reddito (1913), il governo federale ha potuto raccogliere fondi più facilmente degli stati e ha utilizzato il denaro come leva per ottenere l'acquiescenza dei governi statali e locali alle priorità federali (Levine e Posner, 1981).

Anche altri cambiamenti, pur non spostando direttamente l'equilibrio a favore del governo centrale, hanno determinato un maggiore coordinamento all'interno del sistema federale e reso necessaria una riforma della burocrazia. L'aumento dei finanziamenti federali per un gran numero di programmi nazionali ha intensificato i rapporti fra le burocrazie a livello federale, statale e locale, e questo «federalismo per settori» (Wright, 1988) ha contribuito a dividere il governo in senso verticale e non orizzontale, a replicare in tutto il sistema federale i sotto-governi di Washington e a rendere difficili il coordinamento e il controllo. Questa struttura è servita a conferire potere alle burocrazie, ai professionisti che ne facevano parte e ai comitati del Congresso connessi a tali uffici, nonché a ridurre il potere dei funzionari del ramo esecutivo che cercavano di dirigere le scelte politiche.

Sebbene l'autorità crescente del governo centrale abbia determinato un maggiore coordinamento del sistema federale, quest'ultimo continua a essere poco integrato; in primo luogo, gli stati continuano a disporre di vari poteri importanti e hanno tutta l'intenzione di esercitarli, per di più in modi diversi da quelli auspicati dal governo federale; inoltre il potere centrale è propenso a delegare ai governi statali la realizzazione di un'ampia gamma di programmi federali di rilievo alcuni dei quali, ad esempio l'assistenza sanitaria per i ceti più bassi e il sistema autostradale, preve-

dono l'impiego di consistenti fondi federali⁵, mentre altri sono solo «mandati senza copertura finanziaria» del governo centrale, che scarica i costi sui livelli inferiori di governo (Kelly, 1994).

Ma, a prescindere dalle modalità di finanziamento dei programmi federali, esistono tra gli stati differenze circa il modo di realizzarli, in particolare quando il governo centrale versa solo una parte dei fondi e i singoli stati debbono provvedere al resto. Ad esempio, nel programma di assistenza per le famiglie con figli a carico (AFDC) gli assegni familiari per una famiglia di tre persone vanno da 120 dollari al mese nel Mississippi a 924 in Alaska⁶. La presenza di differenze tra gli stati non è tuttavia completamente negativa: il giudice Brandeis ebbe a definire gli stati come «il laboratorio della democrazia», e questa definizione positiva resta vera in una certa misura ancora oggi. Gli stati possono introdurre innovazioni che al governo federale sarebbe difficile far accettare, ad esempio nel settore della sanità (DiIulio e Nathan, 1994), e spesso le novità a livello statale sono state adottate successivamente a livello federale.

2.1. La frammentazione della burocrazia all'interno dei ministeri

L'ultimo aspetto della frammentazione nel governo americano non ha una base costituzionale, visto che la Costituzione degli Stati Uniti non parla di burocrazia né di pubblica amministrazione⁷. Nel corso degli anni tale burocrazia si è divisa in modo molto articolato e queste divisioni vanno ben oltre quelle ovvie tra i quattordici ministeri e gli svariati uffici indipendenti, esecutivi o di controllo. Ciascun ministero è di fatto una specie di società finanziaria che controlla un gran numero di gabinetti e uffici che tendono ad avere una vita politica propria (Seidman e Gilmour, 1986). Spesso sono questi uffici, e non il ministero nel suo complesso, ad avere rapporti permanenti con il Congresso e con i gruppi d'interesse. In alcuni casi, ad esempio l'FBI (Giustizia) e la Guardia Costiera (Tesoro), tali organizzazioni hanno un «potere» politico nettamente maggiore dei dicasteri di cui fanno parte. Pertanto, come ha osservato Richard Rose (1980), uno dei problemi centrali del governo americano è la battaglia del «governo contro i sotto-governi».

⁵ Solo una parte del denaro per questi programmi proviene dal governo centrale e spesso per gli stati queste iniziative (in particolare l'assistenza sanitana) sono assai onerose, anche con l'intervento del governo federale.

⁶ Una parte di queste differenze, ma di certo non tutte, può essere spiegata con le differenze tra il livello dei prezzi degli stati. Dopo l'Alaska, il maggiore beneficiario, con 680 dollari, è il Connecticut.
⁷ La Costituzione parla solo del potere del presidente di nominare «funzionari subalterni» e della sua responsabilità di «avere cura che le leggi siano applicate fedelmento».

Il ministero dell'Agricoltura dà un'idea precisa del livello di frammentazione strutturale: questo solo dicastero dispone di trentasei fra uffici e organizzazioni responsabili di questioni come l'ispezione della carne e del pollame, gli aiuti per il raccolto, i finanziamenti per l'edilizia rurale e l'assistenza sanitaria e svariati altri aspetti della vita agricola e rurale. Il ministero è responsabile inoltre del programma di assistenza alimentare a beneficio di numerosi poveri sia delle campagne sia delle città e fornisce anche aiuti alimentari alle scuole pubbliche e per i programmi urbani di assistenza agli indigenti. Per giunta, molte di queste organizzazioni sono ulteriormente suddivise: l'ufficio di aiuti per il raccolto (Agricultural Stabilization and Conservation Service) è suddiviso in sedici gruppi responsabili di prodotti specifici quali il grano, il cotone e la soia, che hanno referenti diversi e potenzialmente in conflitto⁸. Qualunque sistema burocratico è inevitabilmente frammentato, ma il livello di autonomia concesso agli uffici governativi americani è particolarmente accentuato.

Partiti politici. Un meccanismo per mitigare gli effetti delle divisioni strutturali all'interno del governo americano potrebbe essere la costituzione di partiti politici organizzati e responsabili: un partito politico così concepito potrebbe coordinare le politiche tra i diversi rami del governo, tra le due camere del Congresso e tra gli stati e il governo federale. Sfortunatamente però i partiti politici americani sono distanti da simile modello di virtù, salvo quando si trasformano in compatte coalizioni di opposizione nei periodi di paralisi⁹. Una delle richieste più insistenti degli scienziati politici fautori di una riforma è stata proprio la creazione di un sistema di partiti più responsabili (Ranney e Kendall, 1956; Maisel, 1990); queste richieste sono rimaste inascoltate, anche se si è avuta una netta crescita della coesione dei partiti, specialmente di quello repubblicano, al Congresso.

Sono all'opera diversi fattori che impediscono la nascita di partiti politici americani meglio organizzati e più responsabili. In primo luogo, gli Stati Uniti sono un paese vasto, con culture politiche regionali e a volte statali diverse; inoltre alcune questioni statali e locali dividono la popolazione secondo linee diverse dai problemi nazionali e i partiti sono politicamente in parte diversi da uno stato all'altro o da una regione all'al-

⁸ Altri due prodotti — la lana e il mohair — sono stati cancellati dall'elenco nel dibattito sul bilancio del 1994.

⁹ Come si è potuto osservare chiaramente nel Partito repubblicano nel biennio 1993-94, quando ha bloccato, dopo l'approvazione del NAFTA, quasi tutte le leggi di qualche importanza. Ovviamente non sarebbe stato in grado di farlo se il Partito democratico fosse stato più unito.

tra. In secondo luogo, essi non hanno un controllo effettivo dei candidati che si presentano sotto la loro bandiera alle elezioni, ed è quindi molto difficile che possano imporre una rigida disciplina al singolo uomo politico dopo che è stato eletto. Di solito gli stati scelgono i candidati alle cariche pubbliche mediante elezioni primarie, alle quali in alcuni casi possono partecipare anche i membri dell'altro partito (o partiti). In qualche caso viene scelto per rappresentare il partito alle elezioni generali un candidato diverso da quello auspicato dai vertici e costui, una volta eletto, deve poco o nulla all'organizzazione del suo partito, perlomeno fino alle elezioni successive, quando ne chiederà l'appoggio e il finanziamento.

È più opportuno considerare gli uomini politici americani come singoli imprenditori anziché come membri di un partito politico (si veda Browning, 1994), anche in considerazione del modo in cui viene finanziata la campagna elettorale e del rapporto personale con gli elettori, essenziale per essere rieletti (Fiorina, 1987). Gli uomini politici devono raccogliere gran parte del denaro per le loro campagne elettorali, che possono costare milioni di dollari (Michael Huffington ha speso ventisette milioni di dollari senza riuscire a farsi eleggere al Senato della California nel 1994), e pertanto devono contrattare di persona con i comitati di azione politica (PAC) e altri donatori potenziali. Inoltre le cariche al Congresso sono ormai tanto piccole imprese che forniscono servizi ai loro elettori quanto «uffici politici», e quindi i partiti politici nel migliore dei casi sono aggregazioni di convenienza tutt'altro che compatte e non meccanismi per esercitare il controllo e coordinare il sistema politico americano.

2.2. L' anti-statalismo

Il secondo elemento importante per comprendere la politica americana è la natura fondamentalmente anti-statalista della cultura politica: gli Stati Uniti sono nati ribellandosi contro un forte sistema esecutivo di governo e in una certa misura non hanno mai smesso di farlo. La cultura politica contemporanea riflette una combinazione apparentemente contraddittoria fra il grande orgoglio per il sistema costituzionale di governo e la convinzione molto diffusa del basso livello e della venalità degli individui che popolano il governo formato sulla base di quella Costituzione. Insomma, l'attuale disamore degli americani per il loro governo è in parte dovuto al divario tra le aspettative e la realtà di governo (così com'è percepita).

La fiducia popolare nelle maggiori istituzioni di governo è bassa ed è

diminuita nel tempo, in particolare per quanto riguarda il Congresso e i suoi membri, che si classificano perfino peggio di numerose istituzioni del settore privato che non godono certo del rispetto popolare. Tali atteggiamenti anti-statalisti emergono anche dalle risposte alla domanda se si possa credere che il governo farà la cosa giusta e se esso sprechi gran parte del denaro dei contribuenti: in entrambi i casi il pubblico esprime fiducia sempre minore nelle istituzioni che lo governano. La fiducia nei governi statali e locali è leggermente superiore a quella nel governo federale (ACIR, 1992), ma non è sufficiente a rasserenare l'animo dei difensori convinti del settore pubblico.

Un'altra dimostrazione della sfiducia popolare nei confronti dell'attuale sistema di governo sono le frequenti manifestazioni di populismo, in particolare nella sua versione negativa come il voto contro gli stranieri nelle elezioni del 1994 (Kazin, 1995)¹⁰. Il populismo è per certi versi un'esaltazione delle capacità e delle virtù dell'uomo comune e può essere perciò una riaffermazione positiva della nazione e della capacità della gente di autogovernarsi; una versione negativa di tale concetto sottolinea la tendenza delle grandi istituzioni di ogni sorta a calpestare «le persone poco importanti» e a privarle con l'inganno del loro denaro e del rispetto di sé. Storicamente, la bestia nera di tali manifestazioni è stata la grande impresa, ma più recentemente le critiche si sono indirizzate verso il governo. Ad esempio, la campagna di Ross Perot per la presidenza nel 1992, basata sull'attacco ai dirigenti politici in carica e impostata su semplici soluzioni «di buon senso» per problemi complessi, è stata un'espressione di questa corrente di pensiero nella politica americana.

Un ultimo atteggiamento che ha inficiato il funzionamento della politica americana è «l'imperativo provinciale» nella vita politica del paese: l'adagio «tutta la politica è locale» è particolarmente vero negli Stati Uniti e specialmente al Congresso, che ha la necessità di dimostrare agli elettori che ogni singolo membro dell'assemblea sta facendo un buon lavoro per la sua circoscrizione. In questo caso «fare un buon lavoro» significa far arrivare la maggior quantità possibile di dollari federali per progetti quali le strade, gli edifici federali e i contratti con la Difesa. Significa inoltre aiutare gli elettori nei rapporti con la burocrazia, garantire che gli assegni della Social Security e del Department of Veterans Affairs arrivino puntuali e che l'Ufficio del fisco non sia troppo severo con i contribuenti locali. In breve, la strategia più sicura per essere rieletti al Congresso è mettersi al servizio del pubblico anziché partecipare ai la-

¹⁰ Otto stati hanno approvato mediante referendum varie leggi contro gli immigrati nelle elezioni del 1994; l'esempio più rilevante è la «Proposition 197» in California.

vori su questioni politiche di alto profilo (Mayhew, 1974; Fiorina, 1987).

Il provincialismo della politica americana ha diversi effetti perversi, uno dei quali è la tendenza a incrementare a livelli in qualche caso ingiustificabili la spesa per progetti volti esclusivamente a ottenere consensi. Dato che i membri del Congresso desiderano il sostegno dei colleghi ai propri progetti, tendono ad approvare quelli degli altri senza riflettere molto sulle loro conseguenze fiscali". Inoltre, quando si adotta una legge che dovrebbe essere per sua natura redistributiva, si tende invece a trasformarla in un programma distributivo. Ad esempio, lo Elementary and Secondary Education Act era stato concepito per aiutare i distretti scolastici con un'elevata percentuale di studenti con basso reddito, ma si è trasformato ben presto in un programma di assistenza per il 92 per cento di tutti i distretti scolastici; dato che i fondi erano limitati, ciò ha determinato un'assistenza inadeguata ai distretti più poveri. Infine, questo modo di fare politica tende a rafforzare lo scetticismo popolare nei riguardi delle capacità e della moralità del Congresso.

Un secondo effetto meno evidente dell'imperativo provinciale è la diversa valutazione delle istituzioni e degli individui nella vita americana; sebbene l'ondata che ha travolto nel 1994 i membri del Congresso non giustifichi a prima vista tale affermazione, i cittadini tendono a valutare in modo molto diverso i loro deputati e il Congresso come istituzione. Ad esempio, un mese prima delle elezioni di medio termine del 1994, í157 per cento degli intervistati per un sondaggio ha dichiarato che il loro deputato doveva essere rieletto, mentre solo il 42 per cento riteneva che la maggioranza dei membri del Parlamento meritasse di essere rieletta¹². I membri del Congresso riescono a ottenere consensi operando a favore dei loro elettori, mentre è raro che l'immagine del Congresso come istituzione sia altrettanto positiva.

Il controllo politico e legale. Un ultimo aspetto dell'ambiente politico negli Stati Uniti è l'elevato grado di politicizzazione del processo decisionale e delle strutture di governo, una politicizzazione che si accompagna al tentativo di esercitare un controllo sulla pubblica amministrazione. Il governo è per sua natura politico, ma esiste una linea di demarcazione fra l'attività esplicitamente politica e la sfera di competenza degli esperti. Negli Stati Uniti tale linea di demarcazione nella struttura delle

¹¹ Alcuni vincoli fiscali automatici oggi inseriti nel sistema di bilancio hanno limitato la possibilità di sovvenzionare i progetti, ma non in misura significativa.

¹² Il consenso per i membri del Congresso in carica si è ridotto con l'avvicinarsi delle elezioni, ma esisteva pur sempre un divario sensibile tra le due risposte; si veda «USA Today», 7 novembre 1994.

organizzazioni di governo è di solito tracciata a un livello inferiore rispetto alle altre democrazie industrializzate; nonostante le riforme del XIX e del XX secolo, nel paese è tuttora presente una sorta di *spoils system* nel ramo esecutivo e al Congresso (Heclo, 1978): ad esempio, la sconfitta dei democratici farà sì che migliaia di funzionari democratici del parlamento perderanno con ogni probabilità il loro impiego a favore dei repubblicani.

A prescindere dall'influenza dei partiti, negli Stati Uniti il processo decisionale appare più soggetto di altri sistemi agli interventi politici e interni di regolamentazione dopo la promulgazione della legislazione. Infine, vi è l'influenza onnipresente dei gruppi di interesse, che incide sugli esiti del processo politico e va a discapito di alcuni tipi di interessi della società, come si è visto in modo molto evidente nel corso del dibattito del 1994 sulla riforma dell'assistenza sanitaria (Seeyle, 1992): è stato calcolato che il fronte che si opponeva alla riforma abbia speso trecento milioni di dollari, ossia circa il sestuplo dei sostenitori della riforma stessa.

2.3. Le nomine politiche

Una delle strade attraverso cui la politica si fa strada nell'apparato di governo degli Stati Uniti è l'impiego di un gran numero di persone destinate per meriti politici a incarichi direttivi e di controllo che negli altri paesi sono di solito ricoperti da funzionari pubblici di professione, sia pure «funzionari pubblici politici» come in Germania (Mayntz e Derlien, 1989). A ogni cambiamento dell'amministrazione di Washington si verifica una sostituzione di più di tremila funzionari; alcuni sono alle dirette dipendenze dell'Executive Office del presidente e lavorano per lui personalmente, ma la maggior parte è distribuita in tutto l'apparato burocratico, presumibilmente per garantire l'auspicata realizzazione del programma dell'amministrazione. Il numero di persone che ottiene incarichi nel governo federale per ragioni politiche è andato aumentando sia mediante l'assunzione di un maggior numero di funzionari di alto e medio livello", sia utilizzando gli articoli del Civil Service Reform Act del 1978 per scegliere in base a criteri politici fino al dieci per cento dei funzionari del Senior Executive Service centrale (Goldenberg, 1984).

Il cospicuo numero di nomine non basate sulla professionalità presen-

¹³ I primi, che fanno parte dell'Executive Schedule ricoprono incarichi di alto livello che sono chiaramente politici, e solitamente non fanno parte del governo; i dipendenti dello Schedule C in genere sono assunti senza seguire le normali procedure della pubblica amministrazione ma sono classificati come GS-15 o al di sotto di tale livello.

ta numerosi inconvenienti per il governo americano. In primo luogo, molti di quei funzionari conoscono poco o nulla i programmi che devono realizzare e vengono scelti grazie alle loro conoscenze politiche anziché per la loro esperienza politica o manageriale (si veda però Jones, 1994). Ciò nonostante costoro hanno spesso un'idea preconcetta e negativa della burocrazia di professione e spesso riescono ad alienarsi le simpatie proprio delle persone che potrebbero aiutarli a svolgere meglio il loro lavoro. Oltre a questi inconvenienti, i continui cambiamenti di personale (i funzionari restano in carica in media per due anni) determinano una mancanza di continuità nella direzione e nell'impegno degli uffici (Mckenzie, 1987). Infine, il processo decisionale risente negativamente del fatto che anche le scelte quotidiane finiscono per essere politicizzate, ciò che non avverrebbe se a prenderle fosse un corpo di funzionari pubblici di professione.

Il micro-management del Congresso. Non è soltanto il presidente che tenta di imporre le proprie opinioni al processo politico: il Congresso fa altrettanto. Non sono mancate le proteste contro i tentativi di micro-management degli uffici e dei loro programmi ad opera del Parlamento (Kettl, 1992; Goldstein, 1991). La struttura fortemente differenziata delle commissioni e sottocommissioni del Congresso e i sempre più numerosi dipendenti di tali organismi e dei singoli deputati permettono al ramo legislativo di tenersi al corrente delle iniziative dell'esecutivo e a volte di cercare di imporre a quei comitati il proprio punto di vista. Sebbene facciano parte nominalmente dell'esecutivo, quegli organismi devono fare i conti con la volontà del Congresso, che decide sul loro bilancio e può esercitare il potere di controllo per metterli in difficoltà.

Il micro-management da parte del Congresso passa attraverso vari meccanismi: in primo luogo, esso esige che la nomina di un numero crescente di funzionari dell'esecutivo sia ratificata dal Senato, senza lasciare semplicemente la decisione al presidente; in secondo luogo, i membri del Congresso chiedono in misura crescente al General Accounting Office di compiere analisi dettagliate sull'attività degli uffici (Carney, 1993). Inoltre il processo di approvazione del bilancio offre al Congresso ottime opportunità di criticare i vari uffici per indurli ad agire in modo diverso negli anni seguenti; ad esempio, è intervenuto nel merito del previsto sistema di pagamento per il programma «Medicare» cercando di imporre al ministero della Sanità un ulteriore risparmio (Halley, 1994).

Alcuni analisti ritengono che l'ingerenza del Congresso nell'amministrazione non sia tanto un *micro-management* negativo quanto una giusta rivendicazione dei propri diritti, o meglio del proprio dovere, di controllare le iniziative dell'amministrazione e di proteggere il denaro pubblico; ad esempio, un saggio ha rilevato che in ciascuno dei dieci casi in cui era stata chiesta un'analisi approfondita il Congresso era intervenuto a causa di errori gravi o scorrettezze da parte dell'ufficio in questione (Gilmour e Halley, 1994). Questi e altri analisti (Pierce, 1981) sostengono che senza le Camere e il loro intervento si avrebbe un numero molto maggiore di insuccessi e scandali nell'amministrazione.

I regolamenti interni. Pur essendo meno scopertamente politici, i regolamenti interni del settore pubblico costituiscono un altro livello di controllo sull'amministrazione. Poiché gli organismi che compiono tali controlli sono spesso direttamente legati al presidente o al Congresso, le loro attività contengono con ogni probabilità un forte elemento politico; ad esempio, l'Office of Management and Budget e il Congressional Budget Office svolgono un ruolo importante di regolamentazione del comportamento dei vari uffici attraverso gli interventi sul bilancio (Masters, 1994). Nel corso del tempo sono state introdotte regole e procedure dettagliate per assicurare un impiego corretto del denaro pubblico secondo la volontà politica dei detentori del potere. L'Office of Personnel Management è un poco più indipendente dal presidente, ma è ugualmente propenso a seguire le direttive della Casa Bianca oppure quelle delle apposite commissioni del Congresso.

Questi «uffici centrali» sono cruciali per impostare politiche coerenti nel governo federale, ma allo stesso tempo riducono al minimo la libertà di cui godono gli amministratori. Alcuni autori hanno sostenuto che il livello di intervento degli uffici centrali e il numero di regole imposte al settore amministrativo riducono l'efficienza e l'efficacia di molti organismi; sebbene si senta dire spesso che gli Stati Uniti sono una società che privilegia gli affari e la libera iniziativa, il settore pubblico è sempre stato gravato da un gran numero di controlli interni, al punto che alcuni dirigenti sostengono di non poter svolgere il loro lavoro. Ciò è in larga misura un risultato della mancanza di fiducia nel governo di cui si è parlato: poiché il governo e la pubblica amministrazione non meritano fiducia, è necessaria una capillare regolamentazione esterna. Questo modello è anche un risultato dei continui moniti a lasciare al presidente il ruolo di capo dell'esecutivo, con conseguente limitazione della libertà di altri dirigenti federali.

Il ruolo dei gruppi d'interesse. Un altro tipo di politica esercita, infine, un peso notevole sul processo decisionale negli Stati Uniti: è la politica dei gruppi di interesse, che cercano di influenzare la direzione delle scelte pubbliche (Walker, 1991). I gruppi di interesse, o gruppi di pressione,

sono sempre stati considerati in modo non troppo benevolo nella vita politica americana, perché sono visti come i rappresentanti di «interessi speciali», laddove ci si aspetta (o perlomeno si spera) che il governo rappresenti l'interesse pubblico in senso più generale. Perciò i gruppi di interesse e le lobby, per usare le parole di Theodore Lowi (1979), farebbero «un uso privato del potere pubblico».

Se non sono molto amati, i gruppi d'interesse sono però molto attivi nonché decisamente efficaci nella difesa di ciò che li riguarda, in parte perché i loro rapporti con gli organismi di governo sono stati considerati illegittimi e quindi sono diventati non espliciti e apparentemente illeciti, mentre in molti paesi europei i rapporti fra interessi e governo godono di maggior riconoscimento e apertura (Williamson, 1989). I «triangoli di ferro» di cui abbiamo parlato sono una manifestazione evidente del ruolo di spicco dei gruppi d'interesse; un'altra prova di questo potere è il loro ruolo nel sovvenzionare i PAC e la funzione di queste organizzazioni per finanziare le campagne elettorali. Finché il denaro rimarrà un fattore cruciale nella vita politica elettorale americana, i gruppi d'interesse potranno svolgere un ruolo di primo piano.

3. Le idee che stanno alla base della riforma

La storia della riforma politica e amministrativa negli Stati Uniti è stata definita «un rattoppo incessante» e le riforme hanno rispecchiato in molti casi le prescrizioni dell'amministrazione (Simon, 1947) anziché essere espressione di un approccio teorico o anche ideologico globale alla gestione del settore pubblico. L'unica teoria è stata il puro e semplice attacco alla burocrazia, anziché un serio tentativo di concettualizzare compiutamente i problemi di governo. Inoltre la storia della riforma non è cumulativa e i tentativi precedenti di modificare la situazione non hanno lasciato molte tracce (Peters, 1995a). Tuttavia, nel corso degli anni ottanta e novanta, il modello a-teorico è cambiato, tanto che si possono individuare perlomeno tre assunti teorici alla base della nutrita serie di proposte di riforma del settore pubblico avanzate durante quel periodo. Anche se li prenderemo in esame come assunti e approcci relativamente distinti, sono fortemente intrecciati; indicheremo pertanto alcuni dei tanti elementi che li collegano.

Il mercato. La base «teorica» più chiara e più solida delle riforme dell'amministrazione è la concettualizzazione del settore pubblico in termini di mercato; si sostiene che molti, se non tutti, i problemi individuati

nel settore pubblico siano attribuibili all'assenza di un'effettiva concorrenza nell'offerta dei servizi pubblici e alla mancata applicazione delle tecniche di organizzazione del settore privato all'apparato di governo. Un'altra versione della stessa tesi è che l'organizzazione è sempre uguale, sicché gli strumenti che si rivelano efficaci nel settore privato saranno altrettanto preziosi in quello pubblico.

I modelli mandante-agente. Un modo di concepire le strutture di governo dal punto di vista del mercato è cercare di disaggregare le grandi strutture all'interno del settore pubblico. Abbiamo osservato che negli Stati Uniti quest'operazione è già stata fatta in una certa misura, con un decentramento dei ministeri maggiore di quanto non avvenga nei dicasteri di altri paesi industrializzati. Nondimeno, i fautori del mercato ritengono che essi dovrebbero essere ulteriormente disaggregati, e magari che i servizi dovrebbero essere suddivisi tra fornitori pubblici e privati (Niskanen, 1971; 1992). Un altro modo di affrontare la questione consiste nel ricorso a imprese del settore privato (con o senza fini di lucro) per fornire una parte almeno dei servizi finora offerti dal settore pubblico.

Il nuovo management pubblico. Il secondo approccio alla gestione del settore pubblico con un'ottica di mercato è stato definito «il nuovo management pubblico» (Hood, 1990; Pollitt, 1991) e si basa sull'idea che gran parte dei problemi esistenti nel settore pubblico sia il risultato di una cattiva gestione da parte del governo. Le idee sui cambiamenti da operare sono molteplici, ma il governo federale ha realizzato diversi programmi di rilievo, di cui uno dei più importanti è costituito dalle diverse forme di «retribuzione sulla base del rendimento». Il Civil Service Reform Act del 1978 ha introdotto la possibilità di concedere premi ai membri del Senior Executive Service e ha gettato le basi della retribuzione secondo i meriti per i quadri intermedi della pubblica amministrazione (Perry, 1992; Eisenberg e Ingraham, 1993).

4. La partecipazione

Un secondo ordine di idee alla base della riforma del settore pubblico negli Stati Uniti (e in altri paesi) riguarda la partecipazione e l'attribuzione di maggiori poteri sia ai dipendenti sia agli utenti dei servizi pubblici. In questo caso la base teorica e ideologica è in una certa misura l'antitesi della riforma dal punto di vista del mercato; questo approccio alla riforma auspica, per ragioni sia normative sia motivazionali, un coinvolgimento maggiore delle persone che potrebbero essere solo in parte in-

398

centivate e convinte degli obiettivi del servizio pubblico. In questo modo si vorrebbero accontentare sia i dipendenti sia gli utenti; inoltre si ritiene che migliorerebbe anche la qualità oggettiva delle decisioni e dei servizi forniti.

L'attribuzione di maggiori poteri ai dipendenti. Il primo aspetto di tale approccio riguarda coloro che operano nell'organizzazione; in questo caso il concetto fondamentale è comparso da tempo negli studi sulle organizzazioni (Argyris, 1964): si parte dal presupposto che le persone che forniscono un servizio ne conoscano la natura e i problemi meglio di chi opera al centro. Di conseguenza, se si attribuisce maggiore potere decisionale ai dipendenti di livello inferiore, senza passare ogni loro scelta al vaglio di vari livelli di controllo, essi saranno in grado di offrire servizi migliori e a un costo inferiore. L'esigenza di questo tipo di responsabilizzazione è stata dimostrata per vari settori del governo americano, in particolare per i servizi sociali (Lipsky, 1980) e per la politica di controllo (Bardach e Kagan, 1982).

Occorre sottolineare che tali teorie sono generalmente collettive, ossia presuppongono che alla base del miglioramento della qualità dei servizi ci siano gruppi di lavoro e che si debbano giudicare e premiare tali gruppi e non gli individui che ne fanno parte. L'approccio è quindi antitetico alla teoria del mercato di cui si è detto, che mette l'accento sulla motivazione individuale e sui premi individualizzati. Nell'ipotesi di organizzazione di gruppo i dirigenti non hanno piena libertà di gestione, come in un approccio fondato sul mercato, ma piuttosto sono vincolati all'appartenenza al gruppo. Il fatto interessante è che le due opposte concezioni della riforma hanno fatto contemporaneamente il loro ingresso nell'organizzazione del settore pubblico americano.

L'attribuzione di maggiori poteri agli utenti. Come detto, vengono conferiti maggiori poteri oltre che ai dipendenti pubblici anche a coloro che si servono delle organizzazioni pubbliche. Anche in questo caso si presuppone che i fruitori dei servizi sappiano come intervenire per renderli più efficienti molto meglio di coloro che li forniscono, in particolare i dirigenti centrali delle organizzazioni incaricate di dispensarli. Pertanto è necessario concedere agli utenti maggior incidenza sulle forme di erogazione dei servizi, anche se non necessariamente sul contenuto dei programmi erogati¹⁴.

¹⁴ La legislazione che istituisce i programmi continua ad avere un peso maggiore nella determinazione del loro contenuto, anche quando si adotta un approccio al loro operato amministrativo che privilegia il ruolo decisionale dei clienti.

L'espressione principale di questo approccio negli Stati Uniti è l'idea che il modo migliore di riformare gli organismi di governo sia di indurli a riflettere su chi siano i propri «clienti» e sul modo di servirli. Tale concezione assume in una certa misura il punto di vista del mercato, ma è applicabile in questo caso perché attribuisce agli utenti maggior rilievo nello stabilire gli orientamenti dell'organizzazione. Questo approccio alla riforma ha riscosso consensi a tutti i livelli di governo e in tutti i tipi di organism¹⁵, ma è stato particolarmente apprezzato a livello statale e locale, com'è comprensibile considerato che i governi a quei livelli forniscono ai cittadini (o «clienti») servizi più diretti del governo federale. Inoltre alcune idee per riformare in questo senso il governo centrale sono nate a livello inferiore e si sono poi diffuse verso l'alto (si veda Osborne e Gaebler, 1992).

4.1. La «deregulation» del governo

Un terzo ordine di idee sulla riforma del governo americano si basa sulla «deregulation del governo» (DiIulio, 1994). L'idea di fondo è che fra gli ostacoli principali al corretto funzionamento del settore pubblico vi siano le regole e i regolamenti interni del governo, ad esempio la normativa sull'assunzione, il licenziamento, la remunerazione e la promozione dei dipendenti, l'acquisto di beni e servizi e le modalità di spesa. Se il governo riuscisse a «sconfiggere la burocrazia» (Barzelay, 1992), fornirebbe i servizi pubblici con maggiore efficienza ed efficacia. Molte delle idee contenute nel rapporto della National Performance Review (1993), in particolare quelle concernenti gli organismi centrali, sono interpretabili in termini di deregulation del settore pubblico.

I critici della deregulation nel settore pubblico replicano che una normativa assurda per l'uno costituisce il procedimento corretto e la miglior tutela egualitaria per l'altro (Moe, 1993). L'importanza del controllo interno è particolarmente vera per i regolamenti sul personale, che offrono una protezione contro i licenziamenti arbitrari e, quel che forse è più importante, garantiscono un'uguaglianza in fatto di assunzioni maggiore di quanto sia possibile nel settore privato.

Anche il sistema basato sul merito comprende una serie di protezioni importanti contro il clientelismo e lo *spoils system*. Si è già rilevato che negli Stati Uniti l'assunzione per meriti politici è molto più diffusa che nelle altre democrazie industriali, ma la normativa attuale sul personale

¹⁵ Ad esempio, alcuni manager dell'Office of Personnel Management intervistati di recente hanno definito gli uffici a cui forniscono servizi relativi al personale come i propri «clienti».

impedisce che la politicizzazione sia estesa ai livelli inferiori e può contribuire anche a garantire una maggiore uguaglianza razziale e sessuale nelle assunzioni¹⁶.

Le dimensioni del cambiamento. Le idee sulla riforma che abbiamo esposto sono state applicate a svariati problemi presenti all'interno del settore pubblico. I dirigenti politici e amministrativi a cui spetta la responsabilità di tradurle in pratica spesso scelgono i rimedi talvolta nell'una e talvolta nell'altra delle proposte, sicché i programmi realizzati sono in molti casi incoerenti sul piano teorico e pratico (Peters, 1993; 1995b). Forse siamo stati troppo generosi nel descrivere le «idee» che stavano alla base della riforma: in alcuni casi infatti erano poco più di semplici dichiarazioni a effetto per rassicurare i politici sul fondamento teorico delle proprie iniziative. Un'altra caratteristica importante dei tentativi contemporanei di riforma è la tendenza al decentramento, laddove quasi tutti quelli precedenti avevano direzione centralizzatrice. Risalendo fino alle commissioni Brownlow e Hoover, si può osservare che la raccomandazione generale sulla riforma invocava per il presidente l'assunzione di un ruolo più forte come capo dell'esecutivo, con le risorse e l'autorità per imporre una visione centrale ai vari indirizzi. Questo e altri tentativi di riforma, inoltre, cercavano il modo per vincere la battaglia contro i sotto-governi. Infine, molte riforme del bilancio, come la PPBS, hanno avuto l'effetto di accentrare i poteri decisionali, mentre come si vedrà molte riforme attuali si propongono di dare ai singoli funzionari pubblici e ai loro uffici un controllo maggiore sulle decisioni.

La struttura. L'approccio più comune alla riforma amministrativa concerne il cambiamento delle strutture di governo. Ad esempio, negli Stati Uniti, almeno a partire dalle commissioni Brownlow e Hoover (Peters, 1995a), si dava per scontato che se i riformatori avessero perfezionato le strutture il governo avrebbe funzionato bene. Inoltre spesso i cambiamenti organizzativi erano considerati un modo molto semplice per ottenere un rendimento superiore: sarebbe bastato spostare qualche elemento nell'organigramma del governo e il sistema in un modo o nell'altro avrebbe operato nel modo corretto. Tutto questo sarebbe stato reso possibile da una migliore struttura dell'autorità, dall'accresciuta responsabilità e da una divisione più adeguata delle funzioni¹⁷.

¹⁶ Ad esempio, il fatto che l'Office of Personnel Management abbia abolito lo SF-171 per l'assunzione del personale tende a privilegiare chi ha esperienza e dispone di un'assistenza nella preparazione del proprio curriculum: di solito non i candidati delle minoranze.
¹⁷ La Atomic Energy Commission, ad esempio, è stata divisa in due parti per separarne le

L'importanza del cambiamento macro-organizzativo come soluzione ai problemi di governo è stata ridimensionata negli anni ottanta e novanta, e dopo il rilevante programma di riorganizzazione dell'amministrazione Carter (Szanton, 1981) l'interesse per una riforma strutturale è venuto sostanzialmente meno.

Durante l'amministrazione Reagan si è discusso se fosse desiderabile eliminare alcuni dipartimenti e organismi, ad esempio l'Education e la Small Business Administration, ma l'orientamento generale era di accettare come un dato di fatto il modello macro-strutturale del governo 18. Oggi occorre quindi stabilire in quale modo intervenire sul comportamento dell'amministrazione all'interno di una struttura in larga misura statica.

Anche il governo federale ha cominciato almeno in parte a puntare sui cambiamenti micro-strutturali; le amministrazioni Reagan e Bush hanno cercato di migliorare il management nel governo attraverso numerose riforme, ad esempio la Grace Commission, la Reform '88 e il Council on Management Improvement del presidente (Benda e Levine, 1989; Caiden, 1991, pagg. 216-18). Più di recente, le iniziative di riforma hanno puntato sull'appiattimento, o sulla riduzione della stratificazione, delle gerarchie presenti nelle organizzazioni governative e sulla soppressione di alcuni livelli di controllo amministrativo all'interno delle burocrazie pubbliche. La *National Performance Review* (1993), ad esempio, ha sostenuto che si potrebbe tagliare il 13 per cento circa del personale federale totale attribuendo ai livelli inferiori della burocrazia un maggior potere decisionale, che eliminerebbe la necessità di numerosi interventi a livello intermedio.

4.2. Il personale

Oltre a modificare le strutture formali di governo, le riforme possono trasformare anche le caratteristiche del personale che occupa tali strutture, o perlomeno cambiarne il comportamento in misura significativa. I critici del governo partono dall'ipotesi che se il comportamento dei dipendenti pubblici fosse più simile a quello degli addetti del settore privato, il governo diventerebbe più efficiente ed efficace. In particolare, i critici sostengono che la burocrazia e i sistemi tradizionali della pubbli-

funzioni di controllo (la Nuclear Regulatory Commission) da quelle di sviluppo (Energy Research and Development Administration).

¹⁸ I tentativi iniziali di eliminare questi organismi non sono approdati a nulla per l'opposizione di coloro che erano favorevoli alla loro esistenza.

ca amministrazione non sono in grado di indurre i dipendenti pubblici a comportarsi nel modo più efficiente. Tali caratteristiche del settore pubblico tendono a sollevare gli individui dalla responsabilità personale delle loro azioni e inoltre impediscono loro di ricevere premi: questo duplice isolamento può indurli ad accontentarsi di conservare la posizione che occupano anziché spingerli a migliorarla.

La retribuzione secondo i meriti. Un modo di affrontare il problema del rendimento degli addetti del settore pubblico è di remunerarli in modo differenziato sulla base del rendimento. Il sistema tradizionale della pubblica amministrazione paga tutte le persone di un certo livello allo stesso modo, salvo lievi variazioni dovute all'anzianità; in questo modo però il dipendente ha scarsi motivi per fare più del minimo richiesto dalla sua mansione; analogamente, il sistema tradizionale rende difficile punire una condotta scorretta o una trasgressione e perciò non incentiva il dipendente pubblico a comportarsi bene.

Il Civil Service Reform Act del 1978 (CSRA) ha segnato l'inizio di un tentativo di introdurre il criterio del merito nell'amministrazione pubblica americana. La legge prevedeva ricompense e premi per i casi di levato rendimento dei membri del nuovo Senior Executive Service (SES), che potevano arrivare al 20 per cento dello stipendio annuo del funzionario, e (all'inizio) potevano essere versati fino al 50 per cento di tutto il personale del SES". Inoltre il CSRA prevedeva la graduale introduzione dello stipendio basato sul merito per i quadri intermedi della pubblica amministrazione. Oltre a questi progetti di largo respiro, sono stati fatti altri tentativi di introdurre strutture salariali differenziate in base alle esigenze di personale altamente qualificato (medici e avvocati) e a costi differenziali sui diversi mercati del lavoro.

In generale, possiamo dire che negli Stati Uniti la retribuzione secondo il rendimento è stata un insuccesso (Ingraham, 1993): un'affermazione che può sembrare radicale ma che è giustificata dai fatti. In primo luogo, il Congresso non ha mai stanziato i fondi necessari per farla funzionare; secondo, ed è ciò che più conta, il sistema è stato introdotto ai livelli della pubblica amministrazione in cui è più problematico valutare il rendimento, un'operazione che può essere fatta con una certa facilità per i dipendenti che svolgono compiti ripetitivi ma è difficile da applicare a impieghi come quelli del SES, in cui il prodotto essenziale sono giudizi e

¹⁹ Non appena sono diventate chiare le conseguenze finanziarie del progetto, l'amministrazione Reagan ha immediatamente ridotto questa cifra al 20 per cento, e poi il Congresso ha autorizzato fondi solo per il 3 per cento dello stipendio totale di base in qualunque ufficio.

decisioni politiche. Ciò è tanto più vero in quanto i funzionari del SES in genere sono controllati da persone nominate per ragioni politiche, sicché in una situazione del genere una «buona» decisione può essere quella che soddisfa il politico anziché fare gli interessi del paese. Pertanto un funzionario pubblico può essere meno disposto a «dire la verità al potere» (Wildavsky, 1979) di quanto lo sarebbe se fosse più al riparo da punizioni e ricompense per le decisioni prese.

4.3. La politicizzazione crescente

Abbiamo sostenuto che il livello di politicizzazione della burocrazia federale costituisce già un problema: numerose cariche che in altre democrazie industrializzate sono ricoperte da funzionari pubblici di professione negli Stati Uniti sono invece appannaggio di persone nominate per ragioni politiche. Tale modello determina spesso un'esperienza e una conoscenza inadeguate al processo decisionale e una prevalenza delle considerazioni politiche nelle scelte di interesse generale. Nonostante l'elevato grado di politicizzazione, però, alcuni dirigenti hanno chiesto che un numero ancora maggiore di nomine fosse di carattere politico. In effetti il numero di tali nomine nel governo federale tende a crescere da un'amministrazione all'altra; il cambiamento di maggior rilievo è stato l'assegnazione politica del 10 per cento degli incarichi nel SES (Levine e Kleeman, 1992). A quanto sembra nessun uomo politico è disposto a rimettere il genio della politicizzazione nella lampada.

Gli Stati Uniti hanno fatto vari tentativi per ridurre il numero di nomine politiche nel governo federale. Ad esempio, la Volcker Commission (National Commission on the Public Service) ha caldeggiato un sostanziale ribaltamento della politicizzazione del Senior Executive Service, raccomandando di fare un uso migliore delle capacità dei funzionari pubblici di professione. Inoltre ha auspicato un rafforzamento dell'«etica della pubblica amministrazione » negli Stati Uniti (Levine e Kleeman, 1992). La National Performance si è espressa in modo lievemente più ambiguo sul ruolo delle nomine politiche, pur essendo evidente che nutriva un certo scetticismo sul ruolo di coloro che ne beneficiavano. Ma detto ciò occorre aggiungere che l'amministrazione Clinton è stata non meno propensa di quelle precedenti a operare nomine politiche e non ha voluto rischiare di essere la prima a rinunciare ai vantaggi derivanti da tale forma di clientelismo.

Tagliare i quadri intermedi. Se la National Performance Review è stata in parte ambigua circa il ruolo delle nomine politiche, si è espressa con molta chiarezza sulla necessità di ridurre il pubblico impiego, in partico-

lare a livello di quadri intermedi. Come si è detto, questa parte dell'analisi del rapporto Gore si fonda sulla logica della maggiore attribuzione di potere ai funzionari: conferendo maggior potere decisionale ai livelli inferiori della burocrazia, diminuirebbe o verrebbe meno la necessità che i dirigenti intermedi passino il loro tempo a verificare e a controllare le azioni dei sottoposti. Secondo la *National Performance Review*, quindi, la maggior parte degli oltre 252.000 posti di lavoro federali che si possono eliminare riguarda i dirigenti intermedi.

Questa «soluzione» dei problemi del settore pubblico può avere una serie di conseguenze secondarie meno evidenti del previsto risparmio di costi determinato dalla riduzione del personale; ad esempio, di fronte a una riduzione tanto drastica del numero di quadri intermedi, non è chiaro da dove proverranno i futuri alti funzionari pubblici, tanto più se tale cambiamento occupazionale del settore pubblico dovesse dare l'impressione che vi siano minori opportunità per i dirigenti capaci. Tutto ciò potrebbe avere come conseguenza anche un incremento del livello di politicizzazione della pubblica amministrazione, semplicemente per la presenza di un minor numero di funzionari di professione rispetto a coloro che sono stati nominati per ragioni politiche. A sua volta, tale cambiamento potrebbe limitare la possibilità concreta di conferire maggior potere ai dipendenti di livello inferiore, in quanto i funzionari di nomina politica potrebbero aspirare a un controllo sui subordinati maggiore di quello esercitato dai dirigenti di professione.

4.4. Le procedure

Oltre alla riforma delle strutture di governo, si è cercato anche di modificare le procedure in base a cui i governi prendono le decisioni e, dopo averle prese, le impongono. La critica più diffusa è che le procedure adottate dai vari governi siano troppo farraginose e gravate da troppi intoppi burocratici; anche in tal caso il presupposto è che disfacendosi di tutti questi impacci il sistema funzionerebbe meglio. L'analisi tuttavia non tiene conto del fatto che i procedimenti burocratici sono stati adottati di solito per proteggere il pubblico dai possibili eccessi dei funzionari politici o amministrativi. Ad esempio, la normativa sul personale è una difesa contro la politicizzazione e/o i licenziamenti ingiustificati e le norme sulle forniture servono per impedire favoritismi e corruzione nel corso degli appalti. A detta di un commentatore, «quella che per l'uno è burocrazia per l'altro è il procedimento corretto».

Negli ultimi anni si sono susseguiti i tentativi di introdurre una deregulation nel settore pubblico, molti dei quali sono il risultato delle raccomandazioni della *National Performance Review*, , mentre altri sono stati studiati per diversi anni e vengono oggi tradotti in pratica sotto le continue pressioni per un cambiamento. Come detto, si sono verificate novità di grande rilievo nelle procedure sul personale, con l'allentamento di diverse norme sull'assunzione e la remunerazione, tanto che oggi la gestione del personale federale è sempre più indistinguibile dalle politiche adottate nel settore privato, anche se dietro tutta la retorica sulle metodologie del settore privato vi sono comunque leggi fondamentali che regolano alcuni aspetti delle decisioni relative al personale.

Oltre alla deregulation di numerosi aspetti della politica sul personale, si stanno modificando anche le procedure di acquisto da parte del governo, che si tratti di portaerei o di fermagli. Inoltre sta cambiando anche il procedimento con cui la General Service Administration (GSA) fornisce servizi quali la gestione dello spazio, adesso più simile al settore privato. Ad esempio, la GSA oggi compete con i privati per ottenere i contratti di fornitura di un gran numero di servizi e ricava circa il 98 per cento dei suoi fondi da attività competitive anziché da stanziamenti. Oggi le procedure per le forniture al governo sono più aperte e competitive, con il risultato di risparmiare notevoli somme ma anche di offrire maggiore spazio alla corruzione e alla cattiva amministrazione.

Se nell'ultimo decennio la tendenza prevalente è stata la *deregulation* del settore pubblico, ha trovato però spazio anche un'importante tendenza contrapposta, ossia l'imposizione di requisiti di «qualità» nei programmi del settore pubblico, conseguenza del movimento del «Total Quality Management» nel settore privato (Swiss, 1992). La richiesta di consultazioni all'interno e all'esterno dell'organizzazione sui problemi della qualità per molti versi non è altro che un nuovo insieme di procedure imposte ai vari organismi; anche se mirano a migliorare i servizi offerti ai «clienti», sono ulteriori regolamenti e, dopo tutto, anche le procedure che oggi vengono eliminate avevano l'obiettivo di migliorare i servizi offerti al pubblico²⁰.

5. I problemi di bilancio: verso il pilota automatico

La più parte delle riforme amministrative degli Stati Uniti puntava ad accrescere la discrezionalità dei dirigenti e anche dei funzionari di livel-

²⁰ Il «pubblico» può essere definito in modo diverso a seconda dei regolamenti: per i fautori della «qualità» nel governo, il pubblico sono i clienti diretti dell'organizzazione, mentre nei regolamenti più tradizionali il pubblico era definito in modo più generico, ossia come i cittadini in generale.

lo inferiore, laddove le riforme nel settore del bilancio andavano nella direzione di eliminare per quanto possibile la discrezionalità. Il governo federale, di fronte a disavanzi molto pesanti e disponendo di una scarsa capacità politica di operare le difficili scelte necessarie, ha approvato negli anni ottanta e novanta diverse leggi che imponevano una riduzione del debito. Se il Congresso e il presidente non riuscivano a mettersi d'accordo sulle necessarie riduzioni di spesa, si ricorreva alle formule (Hanuschek, 1986) contenute nella legislazione per ottenere tali riduzioni.

Sebbene la legge attualmente in vigore abbia prodotto alcuni consistenti benefici di bilancio²¹, continuano a susseguirsi le richieste di una legislazione più severa, ad esempio la proposta ripetuta di un emendamento per l'esercizio bilanciato (Aaron, 1994; Cohen, 1994). È una delle massime priorità del «Contratto con l'America» dei repubblicani e si cercherà nuovamente di farlo adottare. Si tratta di una proposta molto popolare: soltanto il 19 per cento del campione di un sondaggio si è dichiarato contrario all'emendamento (Saad, 1994). D'altro canto, un secondo elemento delle riforme proposte dai repubblicani è un veto *lineitem* per il presidente, un cambiamento che accrescerebbe di fatto la discrezionalità del processo di finanziamento, mentre la gran parte delle recenti novità andava nella direzione opposta.

La legge Gramm-Rudman-Hollings. La prima legislazione contenente formule è stato il Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act del 1985, meglio conosciuto come legge Gramm-Rudman-Hollings dal nome dei tre senatori che l'hanno presentata. L'idea di fondo della legge era di ottenere riduzioni del disavanzo nell'arco di cinque anni per arrivare nel quinto anno (il 1991 nella versione originale) a un esercizio bilanciato; qualora gli obiettivi del risanamento non fossero stati raggiunti attraverso le normali procedure di finanziamento, sarebbero subentrate le procedure automatiche previste dalla legge, proteggendo i maggiori programmi (entitlement) e apportando metà dei tagli necessari ai programmi della difesa e metà a quelli interni. L'arbitro di questo processo doveva essere il Comptroller General (capo del General Accounting Office), incaricato di determinare quando fossero stati raggiunti gli obiettivi sul disavanzo e di ripartire i tagli quando non lo fossero stati.

Una parte consistente dell'apparato della legge Gramm-Rudman-Hollings è stata dichiarata incostituzionale (Bowsher v. Synar, 1986): secon-

²¹ Il deficit annuo è stato ridotto da duecentosessanta miliardi di dollari nell'anno fiscale 1990 ai progettati centosettantasette dell'anno fiscale 1995. Questa riduzione non può essere attribuita interamente alla legge sul bilancio ed è anzi dovuta principalmente alla crescita economica, tuttavia la legge ha avuto un effetto molto positivo.

do l'accusa la legge violava gli articoli della Costituzione sulla separazione dei poteri e in effetti, dando l'ultima parola sulle decisioni relative al bilancio al Comptroller General, essa renderebbe conclusive le decisioni del ramo legislativo, non lasciando alcuna risorsa reale al presidente e al ramo esecutivo. Nonostante la sentenza il Congresso e il presidente hanno continuato a presentare il bilancio come se la legge fosse stata ancora in vigore, ma la valvola di sicurezza contenuta nella legislazione ha consentito ai responsabili delle decisioni di «stornare» con molta facilità varie voci dal bilancio, sicché non si è realizzata la disciplina necessaria.

Il Budget Enforcement Act del 1990. Il protrarsi del disavanzo nel corso dell'amministrazione Bush ha provocato l'adozione del Budget Enforcement Act del 1990, risultato di un lungo negoziato fra il presidente e il Congresso sul bilancio dell'anno fiscale 1991. La logica che stava alla base di quella legge era analoga a quella della Gramm-Rudman-Hollings, mentre erano alquanto diverse le modalità per metterla in atto. In primo luogo, essa operava una netta separazione tra spese discrezionali e spese per le quali c'era un mandato, stabilendo limiti ai programmi discrezionali in tre settori: difesa, programmi internazionali e interni. Inoltre le modifiche alle spese per le quali esisteva un mandato dovevano essere coperte, ossia ogni aumento doveva essere finanziato con tagli a altri programmi o con inasprimenti fiscali.

Le proposte del rapporto Gore. La National Performance Review ha concentrato l'attenzione sugli aspetti manageriali del settore pubblico, ma ha avanzato diverse osservazioni anche sul processo finanziario. Una delle sue principali raccomandazioni era la trasformazione del bilancio federale da esercizio annuale in un piano biennale di spesa, partendo dal presupposto che il bilancio sia un momento di pianificazione e non una semplice ripartizione di denaro tra i numerosi programmi di spesa del governo. Alla base di questa proposta vi era la considerazione che il ciclo annuale impedisce una pianificazione efficace e sfocia spesso in un'utilizzazione inefficiente del denaro pubblico. Il rapporto Gore ha affrontato anche il problema della separazione tra pianificazione degli investimenti e spese correnti a livello federale, così come avviene a livello statale e locale (Eisner e Penner, 1992).

Già prima erano state avanzate proposte di cambiamenti analoghi nelle procedure relative al bilancio federale (Wildavsky, 1978; Joyce, 1993). Ad esempio, la proposta dello *Zero Base Budget* presentata dall'amministrazione Carter prevedeva tra l'altro proiezioni di spesa per i cinque anni seguenti (Draper e Pitsvada, 1981): non proiezioni vincolanti bensì ipotesi realistiche che avrebbero costituito l'obiettivo dei successivi di-

battiti sul bilancio. Parimenti, sono state avanzate svariate proposte per facilitare le decisioni di spesa sul lungo periodo ricorrendo a una pianificazione degli investimenti, ma è improbabile che il Congresso sia disposto a rinunciare di buon grado al controllo finanziario che gli deriva dall'esame annuale delle spese e dei programmi che le compongono.

Valori e rapporti. Infine, sono stati fatti tentativi significativi di modificare i valori e il rapporto con il lavoro all'interno del settore pubblico degli Stati Uniti; si tratta di cambiamenti culturali più sottili delle riforme strutturali o delle trasformazioni delle procedure principali, ma se avessero successo potrebbero essere ancor più importanti e permanenti. Se cambiasse il modo in cui gli addetti del settore pubblico pensano e agiscono sul luogo di lavoro, ciò potrebbe influenzare tutta una serie di decisioni; inoltre è una forma di cambiamento relativamente economica sul lungo periodo; a breve termine modificare i valori è un'operazione difficile e potenzialmente dirompente, ma a lungo termine è un modo molto più economico per riuscire a soddisfare le esigenze di un settore pubblico trasformato (Peters, 1990).

6. Il controllo politico

Abbiamo sottolineato l'importanza della politicizzazione della burocrazia negli Stati Uniti per comprendere il processo decisionale; ciò che conta non è solo la presenza di funzionari nominati per ragioni politiche, ma sono anche i rapporti che si creano tra i due gruppi; è possibile immaginare un sistema in cui ciascuna delle due «parti» riconosca le virtù e le capacità dell'altra (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981): i funzionari pubblici di professione potrebbero riconoscere che i funzionari «politici» rappresentano un mandato popolare e costituiscono perciò uno stimolo per il settore pubblico, e questi ultimi potrebbero capire che i primi hanno esperienza e sovente notevole conoscenza del sistema pubblico. Qualora ciascuna parte del ramo esecutivo fosse consapevole del valore dell'altra, potrebbe collaborare per dare un governo efficace al paese.

Ma il fatto negativo è che la storia recente ha visto prevalere sfiducia e critiche reciproche tra i due gruppi, anziché la collaborazione. In una certa misura è sempre stato così, ma la situazione è visibilmente peggiorata dapprima durante l'amministrazione Reagan (Ingraham, 1987; Moranto, 1993) e poi di nuovo durante l'amministrazione Clinton. Il grado di ostilità fra pubblica amministrazione e funzionari di nomina politica durante la presidenza Reagan è spiegabile abbastanza facilmente, alla lu-

ce della concezione molto diversa che avevano del ruolo del governo nella società e della percezione (tutto sommato esatta) che la pubblica amministrazione fosse una riserva dei democratici.

Il deterioramento dei rapporti tra i due gruppi nel corso dell'amministrazione Clinton non è spiegabile con altrettanta facilità, se non con il fatto che gli inesperti funzionari di nomina politica non si sono evidentemente resi conto dell'utilità potenziale dei funzionari di carriera, più esperti e meglio informati. Inoltre, nonostante il presunto consenso su molti indirizzi di fondo, possono essere intervenuti contrasti circa l'utilità dei valori managerialisti professati da molti funzionari di nomina politica. La mentalità del «noi contro loro» — il «governo dei nemici» — nei rapporti tra i funzionari «politici» e quelli di professione continua ad affliggere il governo di Washington²².

I rapporti con il settore privato. Un altro importante cambiamento di valori all'interno del governo è costituito dalle pressioni per renderlo più simile al settore privato, o perlomeno per far sì che collabori in modo più diretto con il settore privato nella fornitura dei servizi. Una delle convinzioni più forti del New Public Management nel governo americano e in altri è che i due settori siano sostanzialmente uguali. Coloro che propugnano questa tesi sostengono altresì che il settore pubblico offrirà un rendimento migliore nella misura in cui i due settori diverranno più simili, e sebbene molti studiosi contestino entrambi gli assunti (Allison, 1984; Savoie, 1995), almeno per il momento sembrano trionfare i fautori di una maggiore omogeneità. A sua volta il predominio del settore privato esigerà un consistente cambiamento di valori da parte dei funzionari e potenzialmente anche di molti utenti del settore pubblico.

La commissione Grace. Nella recente storia della riforma negli Stati Uniti si sono susseguiti i tentativi di imporre al governo i valori manageriali del settore privato. Uno dei tentativi più grossolani è stata la commissione Grace di Ronald Reagan o, per essere più precisi, il Private Sector Survey on Cost Control del presidente (Goodsell, 1984). L'iniziativa portò a Washington più di un migliaio di dirigenti del settore privato, sguinzagliati nel governo federale per individuare «frodi, sprechi e malfunzionamenti» e dare suggerimenti per rendere più efficiente il governo. Quei dirigenti presentarono ben 2.478 raccomandazioni per ridurre i costi e aumentare le entrate; secondo loro, se fossero state adottate avrebbero ridotto di un terzo il bilancio totale del governo federale.

^{22 «}Governo di nemici» è un gioco di parole sul titolo di un importante saggio di Hugh Heclo sui funzionari di nomina politica e su quelli di professione, A Government of Strangers.

Il problema di tale incursione del settore privato in quello pubblico è che la grande maggioranza delle raccomandazioni non erano realizzabili nel contesto e con i vincoli del settore pubblico, tanto che perfino gli analisti meglio disposti hanno ammesso che le proposte di quei dirigenti avrebbero rovinato sia la pubblica amministrazione sia molte politiche pubbliche. L'analisi dei critici meno ben disposti è stata ovviamente più severa e ha rilevato i conflitti tra la realtà, anche quella del settore privato, e l'ideologia enunciata dalla commissione Grace e dall'uomo da cui ha preso il nome, Peter J. Grace (Kelman, 1985; GAO/CBO, 1984).

Appalti e associazioni. Un approccio più generale per creare un rapporto più stretto fra il settore privato e quello pubblico è stato l'uso degli appalti al settore privato per la fornitura di servizi pubblici (Smith e Lipsky, 1993; Kettl, 1993). Naturalmente l'appalto è una pratica piuttosto comune nel mondo industrializzato, così come gli accordi di «associazione» tra settore pubblico e privato per fornire taluni servizi. Inoltre, il governo americano vanta un'esperienza tutt'altro che trascurabile in fatto di appalti e altre forme di fornitura di servizi da parte di terzi, per non parlare dei contratti per i materiali militari. Tali accordi, seppure sempre più diffusi, presentano notevoli problemi per il settore pubblico, problemi di cui sovente neppure lo stesso governo si rende pienamente conto.

Il problema principale che appalti e associazioni possono creare al settore pubblico è la responsabilità (Day e Klein, 1989)• quando un ufficio del governo realizza un certo programma, generalmente è ben chiaro chi è responsabile del suo successo o del suo fallimento; quando invece il programma viene realizzato mediante una complessa collaborazione fra settore pubblico e privato tale responsabilità si fa confusa ed è facile per un'organizzazione attribuire le difficoltà all'altra (o altre). Sebbene le idee e le tesi a favore della riforma vadano in direzione di un incremento di tali accordi di associazione, i presunti benefici derivanti dalla maggiore efficienza potrebbero andare perduti per mancanza di strumenti efficaci di controllo sull'attuazione dei programmi.

I cambiamenti durante l'amministrazione Clinton. Anche l'attuale amministrazione si propone di intensificare i rapporti tra governo e settore privato: sebbene venga criticato da più parti come l'ennesimo democratico fautore di un big government, a ben guardare il presidente Clinton sta in effetti introducendo nel governo diverse tecniche e valori del settore privato, gran parte dei quali si fanno strada grazie all'entusiasmo per la «reinvenzione» e al fascino esercitato su molti funzionari della Casa Bianca dagli scritti di Osborne e Gaebler (1992). Le idee managerialiste

che tali riforme esprimono hanno avvicinato il governo americano al modello del settore privato più di quanto si fosse verificato con l'amministrazione Reagan, anche perché sono propugnate dagli «amici» del settore pubblico e della pubblica amministrazione.

7. Il fallimento del managerialismo in una società manageriale

Gli Stati Uniti sono forse la quintessenza della società basata sul mercato; il settore privato viene spesso proposto come esempio di una gestione sana, laddove il settore pubblico è considerato nel migliore dei casi un male necessario, per di più gestito male. Secondo tale concezione stereotipa del mondo politico americano, se solo il governo volesse o potesse adottare i valori del settore privato sarebbe in grado di conseguire pressoché tutti gli obiettivi che si prefigge; inoltre, i problemi particolari del settore pubblico e l'attenzione a valori quali l'equità, la giustizia e la trasparenza appaiono secondari rispetto al valore dominante dell'efficienza economica in questa concezione del settore pubblico che si rifà al mercato (Self, 1993).

Nonostante tale mentalità derivata dal settore privato, gli elementi qualificanti del pensiero manageriale degli anni novanta non si sono affermati negli Stati Uniti altrettanto facilmente quanto in altri paesi, in particolare in altre democrazie a base anglosassone come la Nuova Zelanda e il Regno Unito (Boston, 1991; Massey, 1992). È pur vero che sono stati adottati alcuni punti qualificanti del pensiero managerialista, soprattutto in alcune raccomandazioni della commissione Gore, ma rispetto ai cambiamenti radicali avvenuti in altri paesi le riforme sono state di secondaria importanza. È corretto affermare che una parte delle tesi managerialiste è stata all'ordine del giorno per qualche anno, tuttavia si osserva un netto contrasto tra i sistemi che abbiamo citato e il sistema americano (ancora) piuttosto tradizionale.

Oltre al fallimento sostanziale delle tesi managerialiste si è verificato anche un insuccesso delle proposte essenziali a favore di riforme considerate necessarie per rendere più efficiente il governo. Alcune di tali riforme potrebbero andare in direzione di un indebolimento del potere di interessi particolari (anche tramite una modifica delle modalità di finanziamento delle campagne elettorali), di una riduzione del livello di politicizzazione dell'amministrazione e di molte politiche pubbliche e di una modifica delle strutture che determinano gli eccessi peggiori del governo diviso. Queste riforme non soltanto non sono state adottate, ma in qualche caso non sono neppure state discusse in modo serio.

La mancata adozione delle tesi managerialiste e di una serie di riforme fondamentali del governo può essere attribuita a varie cause, una delle quali è la stessa frammèntazione del sistema e quindi l'esigenza di «prendere a bordo» numerose istituzioni per ottenere un cambiamento reale. Ad esempio, il Congresso è una parte importante del problema, ma anch'esso continua a difendere le proprie prerogative e i propri rapporti privilegiati con gli uffici amministrativi semi-autonomi. Fino a quando i membri del Congresso dovranno raccogliere i fondi per le campagne elettorali fra particolari gruppi di interesse e giudicheranno vantaggioso presentare programmi di interesse locale per accrescere le probabilità di essere rieletti, sarà difficile che nel Congresso nasca un forte consenso a favore di riforme radicali.

Analogamente, una delle riforme massimamente necessarie per rendere più efficiente il sistema politico è la riduzione del numero di funzionari di nomina politica negli uffici esecutivi. Il problema è che nessun presidente giudicherà opportuno ridurre il loro numero, in quanto la facoltà di nomina è considerata un mezzo per controllare la burocrazia, oltre che un'utile fonte di favori per gli alleati politici. Il Congresso dispone di un proprio diritto di nomina per i membri delle commissioni, ed è improbabile che vi rinunci di buon grado, soprattutto finché il presidente disporrà del suo. In breve, l'alto livello di politicizzazione del sistema politico si configura come una seria barriera sía all'efficienza sia alle riforme che potrebbero aumentare tale efficienza.

Per finire, è poco probabile che le riforme veramente essenziali diventino popolari finché la burocrazia continuerà a essere un obiettivo tanto conveniente delle iniziative riformatrici: essa non trova molti difensori nel governo né fra l'opinione pubblica, e le critiche che alla burocrazia vengono mosse producono sempre qualche frutto politico. Inoltre le semplici dimensioni della burocrazia del settore pubblico convincono il cittadino comune e molti uomini politici che i tagli siano una cosa facile: perfino negli Stati Uniti, in cui l'apparato amministrativo del settore pubblico è relativamente esiguo, vi sono 3,1 milioni di dipendenti pubblici federali e altri 18,7 milioni di dipendenti pubblici a livello statale e locale. Per la maggioranza dei cittadini il taglio di 252.000 funzionari pubblici raccomandato dal rapporto Gore non è che l'inizio di ciò che a loro giudizio si può e si deve fare nel settore della burocrazia.

Per concludere, la riforma è stata e continua a essere un argomento di rilievo nel governo americano; è stata in gran parte incrementale e ha riguardato le deficienze osservate della burocrazia; se i cambiamenti realizzati hanno determinato qualche miglioramento sostanziale nel funzionamento del governo, hanno però lasciato insoluto un gran numero di

problemi cruciali del settore pubblico negli Stati Uniti. Vi è forse un limite pratico al miglioramento conseguibile continuando semplicemente a battere sulla burocrazia, limite che stiamo toccando. Per affrontare gli altri problemi di fondo occorre che tanto il ramo esecutivo quanto quello legislativo rinuncino a una parte delle proprie prerogative e poteri; restano pertanto ancora molte cose da fare per produrre un cambiamento di tale portata.

Riferimenti bibliografici

- Aaron H. J., «The balanced budget blunder» in *The Brookings Review*, 12, 1994.
- Aberbach J. D. e Rockman B. A., «Clashing beliefs within the executive branch» in *American Political Science Review*, 70, 1976.
- Aberbach J. D., Putnam R. D. e Rockman B. A., *Politicians and Bureaucrats in Western Democracies*, Cambridge (Ma.), Harvard University Press, 1981.
- Advisory Commission of Intergovernmental Relations, *Changing Public Attitudes on Government and Taxes*, Washington (D. C.), ACIR, 1992.
- Allison G. T., «Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?» in R. J. Stillman (a cura di), *Public Administration*, Boston (Ma.), Houghton Mifflin, 1984³.
- Angle M., «The Clinton budget: "agony and angst"» in *Congressional Quarterly Weekly Report*, 52, 5 febbraio 1994.
- Argyris C., Integrating the Individual and the Organization, New York (N. Y.), Wiley, 1964.
- Bardach E. e Kagan R., Going by the Book: The Problem of Regulatory U measonableness, Philadelphia (Pa.), Temple University Press, 1982.
- Barzelay M., Breaking Through Bureaucracy, Berkeley (Ca.), University of California Press, 1992.
- Benda P. M. e Levine C. H., «Reagan and the bureaucracy: the bequest, the promise and the legacy» in C. O. Jones (a cura di), *The Reagan Legacy*, Chatham (N. J.), Chatham House, 1988.
- Boston J., «The theoretical underpinning of state restructuring in New Zealand» in J. Boston *et al.* (a cura di), Reshaping the State, Auckland (N.Z.), Oxford University Press, 1991.
- Browning G., «Freelancers» in National Journal, 24 settembre 1994.
- Caiden G. E., Administrative Reform Comes of Age, New York (N. Y.), de Gruyter, 1991.

- Carney E. N., «Their turn» in National Journal, 23 ottobre 1993.
- Cohen R. E., «Budget balancers' yellow-brick road» in *National Journal*, 5 marzo 1994.
- Congressional Budget Office-General Accounting Office, *Analysis of the Grace Commission's Major Proposals for Cost Control*, Washington (D. C.), Government Printing Office, 28 febbraio 1984.
- Day P. e Klein R., Accountabilities, London, Tavistock, 1989.
- Dilulio J. J., Dere gulating the Public Service, Washington (D. C.), The Brookings Institution, 1994a.
- DiIulio J. J. e Nathan R. P., *Making Health Reform Work: The View from the State*, Washington (D. C.), The Brookings Institution, 1994b.
- Draper E D. e Pitsvada B. T., «ZBB looking back after ten years» in *Public Administration Review*, 41, 1981.
- Eisenberg E. E e Ingraham P. W., «Analyzing the pay for performance literature: are there common lessons?» in *Public Productivity and Management Review*, 17, 1993.
- Eisner R. e Penner R., «Should the feds adopt a capital budget?» in *Governing*, 6, 1992.
- Fiorina M. P., Congress: Keystone of the Washington Establishment, New Haven (Ct.), Yale University Press, 1987².
- «An era of divided government» in *Political Science Quarterly*, 107, 1992.
- Gilmour R. S. e Halley A. A., Who Makes Public Poli cy?, Chatham (N. J.), Chatham House, 1994.
- Goldenberg E. N., «The permanent government in an era of retrenchment and redirection» in L. M. Salamon e M. S. Lund (a cura di), *The Reagan Presidency and the Governing of America*, Washington (D. C.), Urban Institute Press, 1984.
- Goldstein M. L., «Our myopic legislature» in Government Executive, novembre 1991.
- Goodsell C. T., «The Grace commission: seeking efficiency for the whole people?» in *Public Administration Review*, 44, 1984.
- Halley A. A., "Battling for budgetary savings: the prospettive payments system for hospitals under medicare" in R. S. Gilmour e A. A. Halley (a cura di), Who Makes Public Poli cy, Chatham (N. J.), Chatham House, 1994.
- Hanuschek E. A., «Formula budgeting: the economica and analytics of fiscal policy under rules» in *Journal of Public Policy Analysis and Management*, 6, 1986.
- Heclo H., A Government of Strangers, Washington (D. C.), The Brookings Institution, 1978.
- Hood C., «A public management for all seasons?» in Public Administration, 69, 1991.

- Immergut E., Health Care Politics: Ideas and Institutions in Western Europe, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Ingraham P. W., «Of pigs in pokes and policy diffusion: another look at pay for performance» in *PublicAdministration Review*, 53, 1993.
- «Building bridges or burning them?: the president, the appointees and the bureaucracy» in *PublicAdministration Review*, 47, 1987.
- Jones C. O., *The Presidency in a Divi ded System,* Washington (D.C.), The Brookings Institution, 1994.
- Joyce P. G., «The reiterative nature of budget reform: is there anything new in federal budgeting?» in *Public Budgeting and Finance*, 13, 1993.
- Kazin M., The Populi st Persuasion: An American History, , New York (N. Y. Ba- sic Books, 1995.
- Kelly J., «Unfunded mandates: the view from the states» in *Public Administration Review*, 54, 1994.
- Kelman S., «The Grace commission: how much waste in government» in *The Public Interest*, 78, 1985.
- Kettl D. E, «Micromanagement; congressional control and bureaucratic risk» in P. W. Ingraham e D. E Kettl (a cura di), *Agenda for Excellence: Public Service in America*, Chatham (N. J.), Chatham House, 1992.
- SharingPower: Public Governance and Private Markets, Washington (D. C.), The Brookings Institution, 1993.
- Levine C. H. e Kleeman R. S., «The quiet crisis in the american civil service» in P. W. Ingraham e D. E Kettl (a cura di), *Agenda for Excellence: Public Servi- ce in America*, Chatham, N. J., Chatham House 1992.
- Levine C. H. e Posner P. L., «The centralizing effects of austerity on the intergovernmental system» in *Political Science Quarterly*, 96, 1981.
- Linz J., «The perils of presidentialism» in *Journal of Democracy*, 1, 1990. Lipsky M., *Street-Level Bureaucracy*, New York (N. Y.), Russell Sage, 1980. Lowi T. J., *The End of Liberali sm*, New York (N. Y.), Norton, 1979².
- Mackenzie G. C., *The In and Outers*, Baltimore (Md.), Johns Hopkins University Press, 1987.
- Maisel S., The Parties Respond: Changes in the American Party System, Boulder (Co.), Westview, 1990.
- Massey A., Managing the Public Sector, Cheltenham, Edward Elgar, 1992.
- Masters N. A., The Congressional Budget Process, 1974-1993, Rapporto per il Committee on the Budget, U. S. House of Representatives, Washington (D. C.), USGPO, 1994.
- Mayhew D. R., Congress: The Electoral Connection, New Haven (Ct.), Yale University Press, 1974.

- Divided We Govern: Party Control, Lawmaking and Investigations, New Haven (Ct.), Yale University Press, 1991.
- Mayntz R. e Derlien H.-U., «Party patronage and politicization of the west german administrative elite 1970-87 - toward hybridization» in Governance, 2, 1989.
- Moe R. C., "The reinventing government exercise: misinterpreting the problem, misjudging the consequences» in Public Administration Review, 54,1994.
- Moranto R., Politics and Bureaucracy in the Modern Presi dency: Careerists and Appointees in the Reagan Administration, Westport (Ct.), Greenwood Press, 1993.
- Niskanen W., Bureaucray and Representative Government, Chicago (II.), Aldine/Atherton, 1971.
- «A reflection on Bureaucray and Representative Government» in A. Blais e S. Dion (a cura di), The Budget-MaximizingBureaucrat, Pittsburgh (Oh.), University of Pittsburgh Press, 1991.
- Osborne D. e Gaebler R., Reinventing Government, Reading (Ma.), AddisonWesley, 1992.
- Pierce W. S., Bureaucratic F ailure and Public Expenditure, New York (N. Y.), Academic Press, 1981.
- Perry J. L., "The merit pay reforms" in P. W. Ingraham e D. H. Rosenbloom (a cura di), The Promise and Paradox of Civil Service Reform, Pittsburgh (Oh.), University of Pittsburgh Press, 1992.
- Peters B. G., «Administrative culture and the analysis of public organizations» in Indian Journal of Public Administration, 36,1990.
- «Learning from experience about administrative reform: the United States» in J. P. Olsen e B. G. Peters (a cura di), Lessons from Experience: Learning from Administrative Reform, Pittsburgh (Oh.), University of Pittsburgh Press, 1995a.
- «The public service, the changing state and governance» in B. G. Peters e D. J. Savoie, Governance in a New Emironment, Montreal, McGill/Queens University Press, 1995b.
- Pierre J., "The marketization of the state: citizens, customers and the emergence of the public market» in B. G. Peters e D. J. Savoie, Governance in a New Environment, Montreal, McGill/Queens University Press, 1995.
- Pollitt C., Managerialism and the Public Service, Oxford (Pa.), Blackwells, 1990.
- Ranney A. e Kendall W., Democracy and the American Party System, New York (N. Y.), Harcourt Brace, 1956.
- Rose R., «Government against sub-governments: a european perspective on Washington» in R. Rose ed E. N. Suleiman (a cura di), Presidents and Prime Ministers, Washington (D. C.), American Enterprise Institute, 1980.

- Saad L., «Most americans favor a balanced budget amendment» in *Gallup Poll Monthly*, febbraio 1994.
- Savoie D. J., «What is wrong with the new public management?» in *Canadian Public Administration*, 1995, di prossima pubblicazione.
- Seeyle K. Q., «Lobbyists speak the loudest in health care debate» in New York Times, 16 agosto 1994.
- Seidman H. e Gilmour R., Politics, Position and Power: From the Positive to the
- Regulatory State, New York (N. Y.), Oxford University Press, 1986.
- Self P., Government by the Market: The Politics of Public Choice, London, Macmillan, 1993.
- Simon H. A., Administrative Behavior, New York (N. Y.), The Free Press, 1947. Smith S. R. e Lipsky M., Non-profits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting, Cambridge (Ma.), Harvard University Press, 1993.
- Sundquist J. L., Constitutional Reform and Effective Government, Washington (D. C.), The Brookings Institution, 1992.
- Swiss J., «Adapting total quality management (TQM) to government» in *Public Administration Review*, 52, 1992.
- Szanton P., Federai Reorganization: What Have We Learned?, Chatham (N. J.), Chatham House, 1981.
- Walker J., Mobilizing Interest Groups in America, Ann Arbor (Mi.), University of Michigan Press, 1991.
- Weaver R. K. e Rockman B. A., *Do Institutions Matter?*, Washington (D. C.), The Brookings Institution, 1993.
- Wildavsky A., «A budget for all seasons?: Why the traditional budget lasts» in *Public Administration Review*, 38, 1978.
- Wildavsky A., Speaking Truth to Power, Boston (Ma.), Little Brown, 1979. Williamson P. J., Corporatism in Perspective, London, Sage, 1989.
- Wright D. S., Understanding Intergovernmentai Relations, Pacific Grove (Ca.), Brooks/Cole, 19883.

Nota sugli autori

Bruno Dente è docente di Analisi delle politiche pubbliche presso l'Istituto Universitario di Architettura di Venezia ed è presidente dell'Istituto per la Ricerca Sociale di Milano

Marco Cammelli è professore ordinario di Diritto amministrativo e preside della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna.

Domenico Sorace è professore ordinario di Diritto amministrativo presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze.

Giovanni Costa è professore ordinario di Organizzazione aziendale presso l'Università di Venezia «Ca' Foscari».

Giandomenico Falcon è professore ordinario di Diritto Amministrativo presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento.

Sabino Cassese è professore ordinario di Diritto amministrativo presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma «La Sapienza».

Chiara Lacava è dottoranda di ricerca in Organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma «La Sapienza».

Giancarlo Vecchi è ricercatore presso la Sezione «Analisi delle politiche pubbliche» dell'Istituto per la Ricerca Sociale di Milano.

Rod A. W. Rhodes è professore di Ricerche politiche presso l'Università di Newcastle-upon-Tyne.

Joan Subirats è professore ordinario di Scienza politica e dell'Amministrazione presso l'Universitat Autonoma di Barcellona.

B. Guy Peters è Maurice Falk Professor di American Government e direttore del dipartimento di Scienze politiche presso l'Università di Pittsburgh (Pa.).

Studi e ricerche

Volumi già pubblicati:

- Abitare il pianeta. Futuro demografico, migrazioni e tensioni etniche.
 - Volume I, Marcello Paciní, Aristide R. Zolberg, Antonio Golini et al., IlMondo Arabo, l'Italia e l'Europa.
 - Volume II, Thomas Espenshade, S. Philip Morgan, Gian Carlo Blangiardo et al., Usa, Urss e aree asiatica e australe.
- Vincenzo Cesareo (a cura di), L'icona tecnologica. Immagini del progresso, struttura sociale e diffusione delle innovazioni in Italia.
- Valori, scienza e trascendenza.
 - Volume I, Achille Ardigò e Franco Garelli, Una ricerca empirica sulla dimensione etica e religiosa fra gli scienziati italiani.
 - Volume II, Evandro Agazzi, Sebastiano Maffettone, Gerard Radnitzky et al., Un dibattito sulla dimensione etica e religiosa nella comunità scientifica internazionale.
- Fondazione Giovanni Agnelli, Il futuro degli italiani. Demografia, economia e società verso il nuovo secolo.
- Claus-Dieter Rath, Howard Davis, Frangois Gargon, Gianfranco Bettetini e Aldo Grasso (a cura di), Le televisioni in Europa.
 - Volume I, Storia e prospettive della televisione in Germania, Gran Bretagna, Francia e Italia.
 - Volume II, I programmi di quarant'anni di televisione in Germania, Gran Bretagna, Francia e Italia.
- Fondazione Giovanni Agnelli, Manuale per la difesa del mare e della costa.
- Institute of Southeast Asian Studies (a cura di), Il Sud-est asiatico nell'anno del serpente. Rapporto 1989 sulla situazione sociale, politica ed economica dell'area.
- Sergio Conti e Giorgio Spriano (a cura di), Effetto città. Sistemi urbani e inno
 - vazione: prospettive per l'Europa degli anni novanta [volume esaurito].
- Albert Bastenier e Felice Dassetto, John Rex et al., Italia, Europa e nuove immigrazioni.

- Erminio Borlenghi (a cura di), Città e industria verso gli anni novanta. Sistemi urbani e impresa a Torino, Genova, Verona, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Catania, Milano e Roma [volume esaurito].
- Isaiah Berlin, Amartya Sen, Vittorio Mathieu, Gianni Vattimo e Salvatore Veca, *La dimensione etica nelle società contemporanee*.
- Vincenzo Cesareo (a cura di), La cultura dell'Italia contemporanea. Trasformazione dei modelli di comportamento e identità sociale.
- Maria Luisa Bianco, Federico D'Agostino e Marco Lombardi, *Il sapere tecnologico. Diffusione delle nuove tecnologie e atteggiamenti verso l'innovazione a Torino, Napoli e Milano.*
- Giancarlo Rovati, Un ritratto dei dirigenti italiani.
- Giuliano Urbani, Norberto Bobbio, Gian Maria Capuani e Giannino Piana et al., L'anziano attivo. Proposte e riflessioni per la terza e la quarta età.
- Vàclav Bélohradsky, Pierre Kende e Jacques Rupnick (a cura di), Democrazie da inventare. Cultura politica e stato in Ungheria e Cecoslovacchia.
- Antonio Golini, Alain Monnier, Olivia Ekert-Jaffé et al., Famiglia, figli e società in Europa. Crisi della natalità e politiche per la popolazione.
- Giorgio Brosio e Walter Santagata, Rapporto sull'economia delle arti e dello spettacolo in Italia.
- Danièle Hervieu-Léger, Franco Garelli, Salvador Giner e Sebastik Sarasa et al., La religione degli europei. Fede, cultura religiosa e modernità in Francia, Italia, Spagna, Gran Bretagna, Germania e Ungheria.
- Pier Francesco Ghetti, Manuale per la difesa dei fiumi.
- Maurizio Ferrera (a cura di), Stato sociale e menato mondiale. Il welfare state sopravviverà alla globalizzazione dell'economia?
- Ole Riis, Marek Tarnowski, Alexander Tsipko et al., La religione dei europei II. Un dibattito su religione e modernità nell'Europa di fine secolo.
- Gian Carlo Blangiardo e Antonio Golini, Paolo De Sandre, Rossella Palomba et al., Politiche per la popolazione in Italia.
- Jacques Waardenburg, Sami A. Aldeeb Abu-Sahlieh, Mohammed Salhi et al., I musulmani nella società europea.
- Felice Dassetto, L'islam in Europa.

- Marcello Pacini, Gordon S. Wood, Robert A. Ferguson et al., La virtù e la libertà. Ideali e civiltà italiana nella formazione degli Stati Uniti.
- Bruno Dente, Marco Cammelli, Domenico Sorace et al., Riformare la Pubblica Amministrazione. Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti.

Cosmopolis

Volumi già pubblicati:

Masao Maruyama, *Le radici dell'espansionismo*. *Ideologie del Giappone moderno*. Prefazione di Shuichi Katō.

Ashis Nandy, Ravinder Kumar, Rajni Kothary et al., Cultura e società in India. Shuichi Kató, Arte e società in Giappone.

Institute of Southeast Asian Studies (a cura di), Islam e finanza. Religione musulmana e sistema bancario nel Sud-est asiatico.

Paul S. Ropp (a cura di), L'eredità della Cina.

Joseph Schacht, Introduzione al diritto musulmano.

Guide agli studi di scienze sociali in Italia Volumi già pubblicati:

Leonardo Morlino (a cura di), Scienza politica.

Luigi Bonanate (a cura di), Studi internazionali.

Pasquale Coppola, Berardo Cori, Giacomo Corna Pellegrini et al., Geografia.

Massimo Livi Bacci, Gian Carlo Blangiardo e Antonio Golini (a cura di), Demografia.

Terenzio Cozzi, Siro Lombardini e Michele Salvati (a cura di), Economia, 1970-1990.

Popolazioni e culture italiane nel mondo

Volumi già pubblicati:

Euroamericani.

- Volume I, Marcello Pacini, «Introduzione a "Euroamericani"», Betty Boyd Caroli, Piero Gastaldo, Francis A. J. lanni et al., La popolazione di origine italiana negli Stati Uniti.
- Volume II, Francis Korn, Isidoro J. Ruiz Moreno, Ezequiel Gallo et al., La popolazione di origine italiana in Argentina.
- Volume III, Luis A. De Boni e Rovílio Costa, Lucy Maffei Hutter et al., La popolazione di origine italiana in Brasile.
- Graziano Battistella (a cura di), Gli italoamericani negli anni ottanta. Un profilo sociodemografico.
- Rovílio Costa e Luis A. De Boni (a cura di), La presenza italiana nella storia ,é nel: la cultura del Brasile.
- Jean-Jacques Marchand (a cura di), La letteratura dell'emigrazione. Gli scrittori di lingua italiana nel mondo.
- Stephen Castles, Caroline Alcorso, Gaetano Rando ed Ellie Vasta (a cura di), *Italo-australiani*. La popolazione di origine italiana in Australia.
- Fernando J. Devoto, Maria Magdalena Camou e Adela Pellegrino et al., L' emigrazione italiana e la formazione dell'Uruguay moderno.
- Luigi Favero, Maria Rosaria Stabili, René Salinas Meza et al., Il contributo italiano allo sviluppo del Cile.
- Inoltre la Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli pubblica la rivista semestrale ALTREITALIE. Rivista internazionale di studi sulle popolazioni di origine italiana nel mondo.

Quaderni della Fondazione

Volumi già pubblicati:

- Vicente Giancotti (a cura di), La bibliografia della letteratura italiana in America Latina.
- Alice Kelikian, Pierre Milza, Falk Pingel, L'immagine dell'Italia nei manuali di storia negli Stati Uniti, in Francia e in Germania.
- Adelin Fiorato, Laura Lepschy, Hermann Neumeister et al., L'insegnamento della lingua italiana all'estero. Francia, Gran Bretagna, Germania, Spagna, Canada, Stati Uniti, Argentina, Brasile e Australia.
- Francesco Silva, Marco Gambaro, Giovanni Cesare Bianco, *Indagine sull'editoria*. *Il libro come bene economico e culturale*.
- Mariano D'Antonio (a cura di), Lavoro e disoccupazione nel Mezzogiorno.
- Maria Pia Bertolucci e Ivo Colozzi (a cura di), *Il volontariato per i beni culturali in Italia.*
- Alberto Bramanti e Lanfranco Senn, Sergio Alessandrini et al., La Padania, una regione italiana in Europa.
- Mahmoud Abdel-Fadil, Nazih Ayubi, Fathallah Oualalou, Abdelbaki Hermassi, *Stato ed economia nel mondo arabo*.
- Marcello Pacini, Klaus R. Kunzmann, J. Neill Marshall et al., La capitale reticolare. Il decentramento delle funzioni nazionali: un'esperienza europea e una proposta per l'Italia.
- Marcello Pacini, Scelta federale e unità nazionale. Estratti da un programma in itinere della Fondazione Giovanni Agnelli.
- Amado Luiz Cervo, Le relazioni diplomatiche fra Italia e Brasile dal 1861 ad oggi.
- Falk Pingel, Rolf Westheider, Wolfgang Sander et al., L'immagine dell'Europa nei manuali scolastici di Germania, Francia, Spagna, Gran Bretagna e Italia.
- Ottavia Schmidt di Friedberg, Islam, solidarietà e lavoro. I muridi senegalesi in Italia.
- Giovanna Campani, Francesco Carchedi e Alberto Tassinari (a cura di), L'immigrazione silenziosa. Le comunità cinesi in Italia.

Nuova Geoeconomia

Volumi già pubblicati:

NGE 1. Rapporto Cina.

NGE 2. Rapporto Vietnam.

NGE 3. Rapporto India.

NGE 4. Rapporto Corea del Sud.

Dossier Mondo Islamico

Volumi già pubblicati:

DMI 1. Dibattito sull'applicazione della Shari'a.

Evocare il malfunzionamento della Pubblica Amministrazione come una delle cause chiave del malessere italiano è ormai diventato un luogo comune, tanto nel sentire della pubblica opinione quanto nelle analisi dei ricercatori e nell'opinione dei politici. Un luogo comune purtroppo quant'altri mai comprovato dalla realtà dei fatti. Meno noto è forse invece il tentativo che in questi anni le istituzioni e la stessa Pubblica Amministrazione hanno posto in essere per avviare un processo effettivo di riforma. Funzionalità, efficienza e trasparenza sono stati i criteri ispiratori di una non secondaria messe di proposte e di effettivi provvedimenti che hanno visto la luce nel corso dell'XI legislatura, conclusasi nel 1994, e che hanno iniziato a sovvertire certe logiche perverse del funzionamento di un sistema burocratico rivelatosi peraltro ancora molto riluttante ad accettare e dare applicazione a innovazioni sostanziali. Anche se gli impulsi di rinnovamento hanno dovuto scontrarsi con l'inerzia di strutture, mentalità e abitudini inveterate - e faticano quindi a farsi strada - gli elementi di novità nel campo delle procedure, della gestione e organizzazione del personale, del rapporto con i cittadini-utenti non possono essere disconosciuti. Luci e ombre, passi avanti e inceppamenti di questo processo sono l'oggetto del presente volume, in cui alcuni tra i più eminenti esperti della materia affrontano criticamente e ricostruiscono premesse, orientamenti ed esiti del dibattito sulla riforma della Pubblica Amministrazione e delle conseguenti evoluzioni normative. Aspetto non secondario, il caso italiano è letto sullo sfondo di un panorama internazionale che presenta altri esempi di crisi della Pubblica Amministrazione e illustra nel dettaglio diverse vie nazionali (gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, la Spagna), descrivendone successi e difficoltà, a fronte di quello che si conferma come uno dei problemi di fondo delle società complesse.



L. 45.000