

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI "ROMA TRE"

CORSO DI PERFEZIONAMENTO IN  
"CITTADINANZA EUROPEA E AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE"

CATEDRA JEAN MONNET DI DIRITTO E ISTITUZIONI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

ALESSANDRO TRUINI

MODELLI DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
IN ITALIA

ALESSANDRO TRUINI

*Docente nell'Università degli Studi "Roma Tre"*

## MODELLI DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA\*

SOMMARIO. 1. Premessa. I concetti fondamentali. Il «modello» di pubblica amministrazione della tradizione italiana. 2. La pubblica amministrazione nella Costituzione repubblicana. 3. Le riforme degli anni '50-'80. 4. Il «decennio operoso»: gli anni '90. 5. Note conclusive.

1. *Premessa. I concetti fondamentali. Il «modello» di pubblica amministrazione della tradizione italiana.*

1.1. *I concetti: legislazione amministrativa e pubblica amministrazione.* In aderenza al tema del Convegno inizio con un tentativo di identificazione degli oggetti di cui mi occuperò in questo mio intervento. Preciso, pertanto, che per «legislazione amministrativa» intendo riferirmi al complesso di norme che disciplinano la «pubblica amministrazione» (§ 1.4.) come entità a sé nonché nei suoi rapporti con il potere politico (§ 1.5), e per «pubblica amministrazione» alle strutture (personale e mezzi) eretti in apparato dello Stato per la cura di interessi della collettività (§ 1.2), e all'insieme delle «attività» che quelle strutture sono chiamate a svolgere (§ 1.3.). Quasi sempre avviene che ogni «tipo» di «legislazione amministrativa» e, quindi, di «pubblica amministrazione» sia individuabile sulla base di uno o più «modelli», e che ciascun «modello» risulti costruito in funzione della «forma di Stato» consacrata nella Carta fondamentale. Sono ovviamente conscio che le definizioni che ho appena dato presentano un elevato tasso di genericità, ma ai fini che qui ci occupano debbo ritenerle adeguate.

1.2. *Il modello della tradizione italiana: (a) le strutture.* Per ciò che riguarda le strutture, il modello di pubblica amministrazione della

Redazione e fotocomposizione a cura del Laboratorio informatico e di supporto didattico del Dipartimento di Istituzioni politiche e Scienze sociali.

Coordinamento: Alessandro Truini, Salvatore Bonfiglio.

\* Conferenza tenuta nell'ambito del seminario su «P.A. ed economica di mercato nello scenario europeo» (SSAI, 17.2.1999). Testo aggiornato al 31.12.1999.

*tradizione italiana* (da identificare con riferimento all'ordinamento fondato con l'unità politica del Paese: 1860-65) è comunemente riferito alla tradizione franco-napoleonica: la nostra scienza giuridica lo identifica da sempre come modello di «Stato unitario decentrato».<sup>1</sup> La pubblica amministrazione è formata sia da strutture di cui lo Stato porta la responsabilità politica — ossia dall'organizzazione di potere costituita in funzione degli interessi della collettività nazionale — sia da strutture con competenze decentrate, in gran parte «controllate» da organizzazioni di potere chiamate a rappresentare collettività presenti nel territorio nazionale con particolari attributi (c.d. «enti territoriali»). Le strutture amministrative possono avere responsabilità che riguardano l'intero territorio nazionale (in tal caso pertengono all'«amministrazione centrale dello Stato»), ovvero responsabilità concernenti una determinata porzione del territorio nazionale (in qualità di amministrazioni *periferiche* ovvero di amministrazioni *indirette* dello Stato). Enti pubblici e amministrazioni da loro controllate dipendono interamente dai poteri centrali: esistono solo se una legge statale li preveda, svolgono i compiti ad essi affidati da leggi dello Stato, sono controllati dallo Stato, di regola attraverso gli organi periferici dello stesso (c.d. sistema prefettizio).<sup>2</sup>

1.3. [Segue]: (b) *le attività*. La disciplina delle attività di cura di interessi pubblici, in quanto affidate allo Stato e agli altri enti pubblici, rimanda al modello austriaco. Le amministrazioni svolgono, per una parte almeno, attività «sovrana»; quest'ultima è sottoposta al principio di legalità, ma, in ragione della sua natura

<sup>1</sup> Come è noto, il potere rivoluzionario di stampo giacobino tende a garantirsi una doppia egemonia: all'interno, previo assoggettamento dei poteri locali; all'estero, grazie a strumenti essenzialmente diplomatico-militari, in grado di farne «potenza» (Y. MÉNY).

<sup>2</sup> Nel modello italiano, del tutto coerente per questo aspetto, alla tradizione franco-napoleonica, le amministrazioni pubbliche sono strettamente legate al potere politico: le amministrazioni statali «dipendono» dal Governo centrale; quelle degli enti pubblici territoriali dai governi di questi ultimi, i quali, a loro volta, sono controllati dal Governo centrale, di regola tramite i suoi organi periferici (c.d. «sistema binario»: M. S. GIANNINI). Dal Parlamento e ancora dal Governo centrale le amministrazioni dipendono anche per ciò che riguarda, almeno in parte, la provvista dei mezzi finanziari necessari al loro funzionamento; per quella parte esse operano, come anche si dice, in regime di «finanza derivata». Rende molto bene questa situazione la definizione degli enti pubblici territoriali come strumenti dell'«amministrazione statale indiretta» (ZANOBINI).

e degli obiettivi che intende raggiungere, è disciplinata da un «diritto speciale», il «diritto amministrativo» (ciò che ci consente di identificare il modello come proprio del c.d. «Stato a diritto amministrativo»). Il diritto speciale riguarda, in particolare, le attività di «polizia» — da intendersi nel significato più ampio, di origine aristotelica, ossia come attività rivolte alla cura di interessi delle collettività (in tale ambito rientrano le «attività finali» delle amministrazioni pubbliche) — nonché le attività ad esse complementari, di provvista finanziaria («tributaria», innanzi tutto) e di gestione patrimoniale. Nel loro insieme le attività in questione presentano *carattere autoritativo* e sono soggette a una *tutela giurisdizionale speciale*. Il carattere autoritativo, che è fatto discendere dal principio costituzionale di legalità (o, meglio, di presunzione di legalità: «fino a prova contraria, il principe non può sbagliare»), fa sì che esse si impongono al soggetto giuridico che ne è destinatario, a prescindere dal controllo preventivo di natura giurisdizionale (che è, invece, il presupposto delle applicazioni delle decisioni non consensuali, disciplinate dal diritto comune).<sup>3</sup> Il regime speciale sta nel fatto che chi intenda opporsi — sulla base di un interesse attuale, diretto e personale — non può ricorrere al giudice ordinario (ossia al giudice che si occupa di controversie tra cittadini), ma a un giudice speciale: il «giudice amministrativo», a tale scopo costituito. Sino ai primi anni '70 del nostro secolo il giudice amministrativo è stato, per gran parte delle controversie, il Consiglio di Stato, come giudice di unico grado residente a Roma; solo per questioni particolari era possibili ricorrere a organi presenti in tutte le Province (le Giunte provinciali amministrative), le cui decisioni erano poi impugnabili in secondo grado al Consiglio di Stato.

<sup>3</sup> Alle determinazioni provenienti dalla pubblica amministrazione è riconosciuta, col concorso di determinati presupposti, efficacia prescrittiva, almeno provvisoriamente inderogabile (ciò che ne fa categoria assimilabile, almeno sotto questo profilo, alle determinazioni degli organi giurisdizionali). Di regola, il presupposto è il superamento di una procedura di controllo, affidata a un'autorità amministrativa «terza»; non mancano tuttavia casi in cui non è prevista alcuna forma di controllo preventivo ed è ritenuta sufficiente l'emissione dell'atto e la sua circolazione giuridica nelle forme previste dalla legge. Solo la formulazione di un procedimento contenzioso e solo una pronuncia da esso derivata, con effetti definitivi o solo provvisori, possono produrre la disapplicazione-caducazione dell'atto autoritativo dell'amministrazione.

## 2. La pubblica amministrazione nella Costituzione repubblicana

2.1. *Modello tradizionale e Carta costituzionale.* Contrariamente a quanto da molti ritenuto, il «modello tradizionale» di pubblica amministrazione che ho appena cercato di riassumere nei suoi termini generali, è per la gran parte sopravvissuto ai disposti della Costituzione repubblicana del 1948. Per ciò che riguarda le strutture (§ 1.2) gli elementi di novità stanno nella definizione di un livello di amministrazione pubblica di area vasta, corrispondente alle Regioni, peraltro strettamente legato allo Stato da un insieme di controlli (di qui l'identificazione delle amministrazioni regionali come «gigantografie del Comune»: M. S. GIANNINI). Comuni e Province divengono «amministrazioni indirette regionali»; sono le Regioni che decidono se attribuire loro o mantenere ai propri organi le funzioni amministrative che ricevono dallo Stato.

2.2. *Pubblica amministrazione e tutela dei diritti.* La Costituzione recepisce dal regime precedente il modello di «Stato a diritto amministrativo» (§ 1.3), con l'aggiunta di un corredo di garanzie dei diritti e degli interessi dei cittadini. È costituzionalizzato il diritto di azione «per la tutela dei ... diritti soggettivi e interessi legittimi» (art. 24 Cost.); al Consiglio di Stato e agli «altri organi di giustizia amministrativa» (norma che prefigura i Tribunali amministrativi regionali degli anni '70), è attribuita la giurisdizione per gli interessi legittimi, e, «in particolari materie indicate dalla legge», anche per i diritti soggettivi (art. 103 Cost.); è stabilito l'obbligo della motivazione per tutti i provvedimenti giurisdizionali (e non solo per le sentenze) e ammesso il ricorso in Cassazione contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti «per motivi inerenti alla giurisdizione» (art. 111 Cost.); è garantita l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, ed è proclamata la garanzia di giustiziabilità degli atti della P. A. (per cui non possono esistere atti sottratti al controllo giurisdizionale, né tale controllo può essere limitato a particolari mezzi di impugnazione, o escluso del tutto per determinate categorie di atti).

2.3. *Atto amministrativo e controlli amministrativi nella Costituzione.* La Carta fondamentale costituzionalizza la categoria dell'atto autoritativo della amministrazione, con alcune garanzie supplementari (art. 23: «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge»), e con il corredo dei controlli preventivi ereditato dal sistema precedente. I

controlli sugli atti delle amministrazioni statali restano alla Corte dei conti, ricostruita nelle forme di organo ausiliario dello Stato, in regime di indipendenza; quelli degli enti minori passano dallo Stato a organi delle Regioni; a loro volta le amministrazioni delle Regioni sono controllate da organi dello Stato.<sup>4</sup>

2.4. *Le garanzie costituzionali dell'autonomia.* Diversamente dai Comuni e dalle Province, le Regioni godono di potestà legislativa: ma essa dipende in gran parte dalla legislazione statale. La garanzia costituzionale è applicata anche all'autonomia finanziaria regionale, ma essa è strettamente collegata alla politica finanziaria statale e, in ultima analisi, dipende da determinazioni e disponibilità «politica» degli organi dello Stato.

2.5. *Cittadino e pubblica amministrazione.* In conclusione, il nostro Costituente non ha ritenuto di dover rinnegare la discendenza del modello italiano di amministrazione pubblica dagli ascendenti francese e austriaco. Per molti aspetti il disegno presenta elementi di arcaicità nei confronti di questi ultimi, soprattutto per quanto riguarda la difesa del cittadino contro i «soprusi». Manca uno dei capisaldi del modello austriaco, ossia una legge generale sul procedimento amministrativo, atta a garantire il cittadino contro gli abusi dell'autorità; come mancano autonomie territoriali forti in grado di gestire, con dosi elevate di autonomia, una parte cospicua delle attività amministrative; manca il riconoscimento costituzionale dei diritti di partecipazione degli enti territoriali alla formazione dell'indirizzo politico statale, soprattutto in materia di amministrazione e di finanze.

<sup>4</sup> Art. 100: «La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato». Art. 125: «Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi delle Regioni è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale». Art. 130: «Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti dalla legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione».

### 3. Le riforme degli anni '70.

3.1. *I correttivi: miglioramenti e passi indietro.* I quarant'anni che seguono all'entrata in vigore della Costituzione sono affollati di riforme concernenti la pubblica amministrazione. Alcune si presentano come atti di fedele attuazione dei precetti da essa proclamati; altre comportano vicende di svuotamento di quei precetti. Luce ed ombre caratterizzano il primo «decennio operoso» (1970-1978). Viene realizzato il doppio grado di giurisdizione amministrativa con l'introduzione dei Tribunali amministrativi regionali, insediati nei capoluoghi regionali e con sezioni distaccate anche in molti capoluoghi di provincia; è attuato l'ordinamento regionale, ma con sostanziale compressione del regime di autonomia (esemplare l'introduzione — *ex art. 17 legge n. 281/1970* — della categoria degli atti statali di indirizzo amministrativo delle attività regionali, in grado di imporsi anche alla potestà legislativa regionale); è fondato un regime di sanità pubblica che premia i localismi politici e ulteriormente svuota la potestà legislativo-amministrativa regionale (legge n. 833/1978). Da parte sua, la riforma fiscale, attuata per tappe successive, riporta allo Stato l'intero controllo dei prelievi di natura tributaria, compresi quelli che il regime precedente aveva ritenuto di dover lasciare agli enti locali.

3.2. *L'inadeguatezza del modello di pubblica amministrazione nella scala europea.* Alla fine degli anni '80 la nostra classe politica prende finalmente coscienza dei problemi che affliggono le nostre pubbliche amministrazioni e, più in generale, della ulteriore intollerabilità del loro stato di arretratezza nei confronti delle amministrazioni dei Paesi europei più avanzati. La situazione di «malamministrazione» è imputata, in parte, ai ritardi nel processo di attuazione della Costituzione, in parte ad errori di valutazione, compiuti dallo stesso Costituente. Si fa allora strada la consapevolezza che il modello di «Stato unitario decentrato» e «a diritto amministrativo» non sarebbe stato in grado di far fronte alle sfide che l'incombente radicamento del regime di unione europea imponeva di affrontare. Una pattuglia di giuristi prestati alla politica è incaricata del compito delicato di pilotare le riforme verso traguardi ambiziosi.

### 4. Il secondo «decennio operoso»: gli anni '90.

4.1. *Riforme e risultati delle riforme: un giudizio da rinviare.* Molto probabilmente il decennio che si va chiudendo passerà alla storia come quello delle grandi riforme amministrative, o meglio delle riforme che più hanno inciso sulle amministrazioni pubbliche da cinquant'anni a questa parte. Che poi esse siano tutte condivisibili per gli obiettivi di fondo e le tecniche con cui sono state realizzate è altra questione, di cui mi occuperò nell'ultima parte del mio intervento. Per ora passo a descriverle, in forma sintetica, seguendo un ordine prevalentemente cronologico.

4.2. *La legge n. 142/1990.* Per ciò che riguarda il potenziamento delle strutture (§ 1.2), si segnala, all'inizio del decennio, il provvedimento legislativo — atteso da almeno una trentina d'anni — con cui il nostro Parlamento ha provveduto all'aggiornamento delle organizzazioni di governo locale di livello comunale e provinciale, nonché delle relative amministrazioni. La legge n. 142/1990, è stata legata all'obiettivo di garantire agli enti locali un più ampio margine di autonomia nei confronti delle Regioni e dello Stato, nonché una migliore funzionalità delle attività di cura degli interessi delle collettività di riferimento; in tale contesto si è provveduto a ridurre il controllo preventivo agli atti dei rispettivi consigli (c.d. controllo generale), nonché agli atti delle giunte su richiesta dell'organo emittente o su richiesta di una minoranza di consiglieri (c.d. controllo eventuale), peraltro con riferimento un numero limitato di atti. Sempre con riguardo ai Comuni e alle Province, è poi intervenuta la legge n. 81/1993, che ha provveduto all'introduzione di un nuovo sistema elettorale (basato sulla cd. elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia), nonché all'ulteriore modifica delle disposizioni concernenti gli organi di governo locale, atta a garantire stabilità ed efficienza agli esecutivi comunali e provinciali.

4.3. *La legge n. 241/1990.* Concerne l'attività amministrativa (§ 1.3) la legge di disciplina del procedimento amministrativo (anch'essa attesa da molte decine d'anni). Al fine di garantire una tutela anticipata dei diritti e interessi del cittadino nei confronti dell'autorità amministrativa, essa ha imposto l'obbligo generale di motivazione dei provvedimenti amministrativi, fissato il diritto di partecipazione al procedimento di coloro nei confronti dei quali sia destinato a produrre effetti, riconosciuto il diritto di accesso ai

documenti amministrativi da parte di coloro che vi abbiano interesse per la tutela di situazioni giuridiche rilevanti. Anche in questo caso l'obiettivo che il legislatore della 241/1990 si è proposto di raggiungere era assai ambizioso: costringere l'attività amministrativa a perseguire i fini determinati dalla legge, nel rispetto dai criteri di economicità e di efficacia, nonché del criterio della massima trasparenza.

4.4. *Il dpr. n. 29/1993.* Con riferimento all'attività (§ 1.3) ma anche ai rapporti tra amministrazioni e politica (§ 1.4) spicca — sempre nei primi anni '90 — il decreto legislativo n. 29/1993, emanato sulla base della delega conferita al Governo con la legge n. 421/1992, e oggi operativo con le modifiche ad esso apportate da leggi successive, tra le quali, in particolare, la legge n. 80/1997 (di cui si tornerà a parlare). Anche il dpr. n. 29 è stato consacrato a obiettivi ambiziosi: (a) il miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche in «relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi della Comunità europea»; (b) la razionalizzazione del costo del lavoro pubblico; (c) la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni. La nuova disciplina legislativa fissa il principio di separazione tra politica e amministrazione (art. 3), stabilendo che agli organi di governo spettano le sole funzioni di indirizzo politico-amministrativo, mentre all'amministrazione compete per intero la gestione, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno e «la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo»; contrattualizza il rapporto di pubblico impiego e sottopone le relative controversie al giudice ordinario, anziché, come avveniva in passato, al giudice amministrativo (realizzando così la c.d. «fuga dall'atto amministrativo e dal giudice amministrativo»: artt. 2, 68); introduce, in funzione di affiancamento o in sostituzione dei controlli giuridici (i controlli di conformità dell'attività a legge), i controlli di gestione, all'uopo confezionando strumenti e organi di verifica, interni e/o esterne, preposti alla valutazione dei costi e dei rendimenti dell'azione amministrativa, nonché alla corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche.

4.5. *La legge n. 20/1994.* Attiene all'attività (§ 1.3) la nuova disciplina dei controlli sugli atti amministrativi. Per ciò che riguarda gli atti dello Stato, va ricordata la legge n. 20/1994, che ha ridotto il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai prov-

vedimenti più rilevanti, quali gli atti emanati a seguito di deliberazioni del Consiglio dei ministri, gli atti dei Comitati interministeriali, gli atti normativi non legislativi e quelli connotati da un particolare rilievo di natura finanziaria o economica. Nel contempo, la Corte dei conti si è vista attribuire una ulteriore funzione di controllo, concernente il buon funzionamento dei controlli di gestione interni alle singole amministrazioni.

4.6. *La legge n. 59/1997.* Il vero salto di qualità è stato però realizzato in tempi più vicini ai nostri da quattro strumenti legislativi in sequenza: le leggi n. 59/1997, n. 80/1997, n. 127/1997, e il decreto delegato n. 112/1998. Già nel titolo — «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa» — la legge n. 59 enuncia gli obiettivi fissati dal legislatore: l'attribuzione della maggior parte delle funzioni di cura di interessi pubblici agli enti territoriali (Comuni, Province e Regioni) sulla base di una ampia «devoluzione», la riorganizzazione dell'apparato statale anche alla luce dei contenuti delle attribuzioni ad esso conservati, la riformulazione delle procedure amministrative. Essa, inoltre, indica le «materie», ovvero le «funzioni» attinenti a «materie» conservate allo Stato; identifica quelle oggetto di devoluzione con una formula di carattere generale che impone il trasferimento a Regioni e enti locali sia delle funzioni e i compiti «relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle relative comunità», sia di quelli «localizzabili nei rispettivi territori, ancorché in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici». In buona sostanza, terminato il processo di applicazione della riforma, allo Stato dovranno rimanere funzioni e compiti attinenti a una decina di materie (la politica nazionale e i rapporti con gli organismi internazionali, le materie della difesa e delle forze armate, le relazioni con le confessioni religiose, la tutela dei beni culturali, la moneta, le dogane, l'ordine pubblico, la protezione civile, in parte, l'amministrazione della giustizia, poste e telecomunicazioni, la previdenza sociale, la ricerca scientifica, l'istruzione universitaria e gli ordinamenti scolastici, la vigilanza in materia di lavoro e cooperazione, nonché, con riguardo alle funzioni trasferite). Le funzioni residue sono di spettanza di Regioni e enti locali (Comuni e Province in primo luogo): le materie di riferimento sono le opere

pubbliche, i trasporti, l'urbanistica, la viabilità, i beni culturali, l'artigianato, il turismo, l'energia e le prestazioni sociali.

4.7. *Il decreto n. 112/1998 e il principio di sussidiarietà.* Da parte sua, il decreto delegato n. 112/1998 — chiamato a sviluppare i principi fissati dalla legge n. 59 — ha provveduto a ulteriormente ripartire le funzioni trasferite tra Regioni e enti locali. Alle Regioni è stato attribuito il compito di provvedere a individuare, con legge regionale, le funzioni amministrative rientranti nelle materie che richiedono «l'esercizio unitario a livello regionale» e, contestualmente, a conferire tutte le altre agli enti locali. Il criterio delineato nell'impianto del provvedimento di disciplina della devoluzione richiama il principio di «sussidiarietà» come enunciato dall'art. 4, comma 3, lett. a) della legge n. 59, nelle forme imposte dalla «Carta Europea dell'Autonomia locale», recepita nel nostro ordinamento solo una decina di anni fa (e fino ad oggi rimasta praticamente inapplicata). Essa impone di affidare *in primis* lo svolgimento dell'azione amministrativa alle comunità locali più vicine agli interessi dei destinatari dell'azione stessa.

4.8. *Il primato dello Stato: (a) i poteri sostitutivi.* Nella legge di delega è presente un serie di disposizioni a forte componente autoritativa, finalizzate allo scopo di garantire un rapido e completo adattamento della normazione regionale ai principi e agli obiettivi fissati dal legislatore statale, nonché il compiuto svolgimento delle relative funzioni. L'art. 3, comma 1, lett. c), delinea un obiettivo di «collaborazione» e «azione coordinata tra enti locali, tra Regioni e tra i diversi livelli di governo e di amministrazione», ma al tempo stesso adombra la possibilità di «eventuali interventi sostitutivi nel caso di inadempienza delle Regioni e degli enti locali nell'esercizio delle funzioni amministrative ad essi conferite». A sua volta l'art. 5 del dlgs. n. 112 fissa le ipotesi di accertata inattività che comportino inadempimenti degli obblighi derivanti dall'Unione europea, ovvero pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali, e fissa — a titolo di intervento riparatorio — un procedimento che comporta la restituzione all'amministrazione statale del potere decisionale.<sup>5</sup> Inoltre, al legislatore regionale, sen-

<sup>5</sup> Il procedimento, identico per entrambe le fattispecie, si apre con una intimazione ad adempiere, da parte del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro competente, con assegnazione di un congruo termine per provvedere, decorso il quale il Consiglio dei Ministri nomina un commissario *ad acta*. Nei casi di urgenza il Consiglio dei Ministri è ammesso a procedere direttamente alla nomina di

tite le «rappresentanze degli enti locali», è imposto di provvedere, in applicazione dell'indicato principio di sussidiarietà, a conferire «alle Province, ai Comuni e agli altri enti locali» tutte le funzioni che non richiedano «l'unitario esercizio a livello regionale»; superato il termine fissato dalla legge per l'emanazione delle norme regionali sull'individuazione delle funzioni da trasferire o delegare agli enti locali, il Governo centrale è autorizzato a emanare uno o più decreti legislativi di ripartizione delle funzioni tra Regioni ed enti locali (peraltro destinati a perdere efficacia con l'entrata in vigore della legge regionale).

4.9. [Segue]: *i poteri di indirizzo.* Agli organi statali le leggi in esame riconoscono, infine, poteri funzionali allo svolgimento di attività di direttiva, indirizzo e coordinamento. I poteri di direttiva attengono alle funzioni delegate, i poteri di indirizzo e coordinamento tecnico-amministrativo alla generalità delle funzioni devolute. Almeno di regola, è richiesta l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, che è l'organo rappresentativo delle autonomie. «In caso di urgenza», il Consiglio dei ministri è, tuttavia, abilitato a deliberare anche senza l'intesa, ma è tenuto a sottoporre, entro i successivi 15 giorni, i provvedimenti in tal modo adottati agli organi che avrebbero dovuto essere consultati, nonché a riesaminarli, ove nei loro confronti siano espressi pareri negativi.

4.10. *La legge n. 80/1997.* Resta da dire brevemente delle leggi n. 80/1997 e n. 127/1997. Come anticipato, molti dei disposti della legge 80 sono state trasferiti nel decreto legislativo n. 29/1993 e ad esse ho avuto modo, anche se brevemente, di accennare. Gli altri muovono, in larga parte, da un tentativo di razionalizzazione del nostro sistema di giustizia amministrativa: la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, perduto il pubblico impiego (che come abbiamo visto è passato al giudice ordinario), è stata allargata fino a comprendere l'intera area dei servizi pubblici e la materia urbanistica ed edilizia; nel contempo sono stati potenziati i poteri di quel giudice, che ora può decidere anche in materia di «risarcimento del danno ingiusto» (artt. 33-35).

quest'ultimo: il provvedimento è immediatamente esecutivo e viene comunicato alle Conferenze Stato-Regioni e Stato-città e autonomie locali, che ne possono chiedere il riesame. Il Consiglio dei Ministri è tenuto al riesame dei provvedimenti per i quali i due organi abbiano espresso parere negativo.

4.11. *La legge n. 127/1997.* Da parte sua, la legge n. 127/1997, ha provveduto (art. 17, commi 31-45) a eliminare il controllo preventivo di merito e a ridurre quello preventivo di legittimità ai regolamenti (esclusi i regolamenti concernenti l'autonomia organizzativa, funzionale e contabile dei Consigli regionali) e agli «atti costituenti adempimento degli obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia all'Unione europea». Quanto agli atti degli enti locali (Comuni e Province, innanzitutto), il controllo preventivo di legittimità («necessario») è stato limitato agli statuti dell'ente, ai regolamenti di competenza del consiglio (esclusi quelli attinenti all'autonomia organizzativa e contabile), ai bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, nonché ai rendiconti della gestione. È invece rimasto in vita il controllo eventuale sugli altri atti dei consigli e sugli atti delle giunte su richiesta delle stesse giunte ovvero di una minoranza di consiglieri (ma, in questo caso, in relazione a una tipologia limitata di atti).<sup>6</sup>

4.12. *La riforma dei Ministeri.* Da ultimo vanno ricordati i provvedimenti legislativi di riforma dell'amministrazione centrale, emanati anch'essi in attuazione della legge delega n. 59/1997. I dlgs. nn. 300 e 303 del 1999 hanno provveduto a dettare le norme quadro concernenti, rispettivamente, Ministeri e Presidenza del Consiglio dei ministri. Il primo ha ridisegnato numero e competenze dei «nuovi» dicasteri, che saranno destinati ad assumere funzioni e risorse dei «vecchi»; il secondo a riordinare l'apparato burocratico di Palazzo Chigi, anche mediante il trasferimento di molte funzioni di carattere operativo-gestionale ai nuovi dicasteri. È stato calcolato che, nel complesso, saranno oltre 250 mila i ministeriali interessati alla riorganizzazione, buona parte dei quali

<sup>6</sup> In verità la 127 è molto di più di una legge dedicata alla razionalizzazione dei rapporti tra Stato ed enti territoriali. Essa spazia nell'ambito delle attività amministrative con i disposti di semplificazione della documentazione amministrativa, con le innovazioni in materia di certificazioni e autocertificazioni (ivi compreso il rilancio delle conferenze di servizi e degli accordi di programma), coi nuovi disposti sull'istruzione universitaria. Gli obiettivi sono commendevoli; ma la tecnica legislativa utilizzata, invero assai discutibile, ha generato problemi applicativi di non secondario momento. Esempio è l'utilizzazione ripetuta, e al limite disinvolta, degli strumenti di delegificazione e semplificazione, coi quali sono stati attribuiti al Governo poteri di disciplina normativa che non si inseriscono facilmente nel disegno costituzionale (è il caso dell'università, ove l'applicazione dei principi fissati nella legge di delega è stata affidata a ben 11 tipologie di decreti ministeriali).

destinati al trasferimento ad amministrazioni diverse da quelle nelle quali sono attualmente collocati. Infine, alcuni ministeri (la misura rappresenta una delle innovazioni di maggior respiro della legge di riforma) sono stati affiancati da nuove strutture tecniche dotate di ampia autonomia («agenzie») che ripropongono in chiave diversa l'obiettivo di ulteriore snellimento degli apparati centrali mediante scorporo delle competenze comportanti l'esercizio di dosi rilevanti di discrezionalità tecnica. Una parte dei presidi ministeriali operanti in periferia sta per essere raggruppata nei costituendi uffici territoriali del Governo.

## 5. Note conclusive.

5.1. *Luci ed ombre delle riforme.* C'è da chiedersi, a conclusione del discorso, se l'attuazione del disegno di riforma appena illustrato, comporterà o meno una significativa revisione della forma Stato, e se dunque si sia o meno completato il processo di sganciamento dal modello tradizionale di «Stato unitario decentrato» e a «diritto amministrativo».

5.2. *La fuga dal giudice amministrativo ...* È opportuno provvedere da subito a sgomberare il campo da quest'ultima questione. Quando apparvero alcuni dei disposti del decreto n. 29 molti ritennero, taluni con malcelata soddisfazione, altri con partecipata preoccupazione, che fosse ormai prossimo l'approdo del sistema italiano di giustizia amministrativa ai lidi dei sistemi di *common law* (almeno in linea di principio caratterizzati dalla prevalenza del giudice ordinario nei confronti degli organi giustiziali speciali). Il modello di riferimento, almeno nelle sue linee generali, dovrebbe essere quello inglese, nel quale opera il principio di eguaglianza sostanziale-processuale per cui, davanti alla legge (e quindi davanti al giudice che la legge è chiamato ad applicare), non possono esistere, almeno in linea di principio, distinzioni tra soggetti privati e pubbliche autorità. Tuttavia, negli anni più vicini ai nostri il cammino verso il giudice unico (credo in cuor mio di poterme ne rallegrare) non ha superato le soglie del pubblico impiego e il nostro sistema di giustizia amministrativa resta di tipo dualistico, con una significativa e commendevole tentativo di sostituire al riparto di giurisdizioni per situazioni giuridiche soggettive (diritti e interessi legittimi) quello, invero più ordinato, per materie.

5.3. ... o dai controlli di legalità? In verità, se una fuga c'è stata essa è servita al nostro legislatore per prendere le distanze dai controlli di legalità (di conformità a norma). Il presupposto è una valutazione negativa dei risultati con essi raggiungibili, invero assai diffusa tra gli «addetti ai lavori» che tengono debito conto dei «costi» necessari a garantire il loro funzionamento al meglio: costi che, molto spesso, si quantificano in ritardi e quindi, in buona sostanza, in inefficienze gestionali. Tale evenienza è, in parte, riassunta nella proposizione di comune utilizzo, secondo la quale il controllo di legalità non è garanzia di stabilità (inoppugnabilità) dell'atto controllato, né di esonero di responsabilità a carico di chi lo ha posto in essere, e, nel contempo presenta margini ampi di discrezionalità, sfruttando i quali il controllore è in grado di sostituire la propria determinazione a quella del controllato. Ad esso sarebbero pertanto preferibili i controlli non giuridici — e in primo luogo i c.d. «controlli di gestione» — vale a dire le forme di valutazione dell'attività amministrativa indirizzate a verificarne i livelli di economicità, di efficienza (rapporto costi-benefici), di efficacia (grado di soddisfazione dell'interesse pubblico). Ma è anche vero che la gran parte dei controlli non giuridici denuncia caratteri di complessità ineguagliabili e indici di aleatorietà e di soggettività assai più ampi di quelli che di regola sono attribuiti ai controlli giuridici. Resta poi da chiedersi se uno Stato a diritto amministrativo possa fare a meno dei controlli giuridici non giurisdizionali e se il venir meno di tali controlli non comporti una perdita di garanzie per il cittadino.

5.4. *Una nuova forma Stato?* Più delicato è il problema della «forma Stato». È stato scritto che il *continuum* legge n. 59 e dlgs. n. 112 rappresenta il massimo di federalismo possibile a Costituzione invariata; il «cosiddetto federalismo amministrativo» è espressione di cui ha fatto uso più volte lo stesso Ministro della funzione pubblica e la relazione accompagnatoria al ddl. n. 112, presentando il progetto complessivo di riparto delle funzioni tra Stato e Regioni, dichiara l'intenzione di avviare «un processo di forte trasformazione dell'ordinamento in senso federale». Il punto è che, nel progetto testé riassunto, non c'è molto che possa portare acqua al mulino di una tale tesi. L'operazione, inaugurata con la legge n. 59 e proseguita con il decreto n. 112, non è niente di meno, ma neppure molto di più, di un buon tentativo di riforma dei pubblici poteri, basato sugli strumenti forniti dal titolo V della Costituzione del 1948, peraltro riletti alla luce della linea interpre-

tativa con cui la Corte costituzionale li ha pazientemente avvolti, in forza a un'operazione avviata una trentina d'anni or sono (e ancora in corso) al fine di nutrire di contenuti la posizione di «supremazia» dello Stato nei confronti delle Regioni: un'operazione che ha avuto, e ha tuttora, «naturalmente, anche portata politica». La presenza di poteri amministrativi di indirizzo e coordinamento dello Stato in ordine alle funzioni e ai compiti conferiti alle Regioni ed agli enti locali, e ancor più l'assenza di garanzie di piena negoziazione degli stessi, quanto all'esserci e ai relativi modi di esercizio, nonché la disciplina dei poteri sostitutivi del Governo, in caso di inadempimento delle funzioni e dei compiti trasferiti, si inseriscono facilmente nel modello del «governo locale in regime di autonomia» (che poi sia politica o solo politico-amministrativa è altra questione) e sono assai distanti dal modello del «governo locale in regime di indipendenza», che è poi l'elemento caratteristico su cui sono stati a suo tempo impostati gli ordinamenti degli Stati federali (che lo siano oggi è ancora un'altra questione di cui non posso in questa sede occuparmi).

5.5. *La razionalizzazione dei rapporti centro-periferie.* L'elemento di novità va colto piuttosto nel tentativo di completare il processo di smantellamento, invero già avviato da tempo, del «sistema binario», ereditato dallo Stato liberale (che pure l'art. 5 Cost. era sembrato a suo tempo legittimare, nell'inciso in cui si occupa e si preoccupa dei «servizi che dipendono dallo Stato»), a favore di un sistema generalizzato di «amministrazione indiretta». Ma la posizione di supremazia dello Stato non è in discussione, gli obiettivi ultimi si inseriscono in un quadro di «decentramento» (se non di pura e semplice «decentralizzazione»), e nulla hanno a che spartire con i processi di vera e propria «devoluzione». È del tutto ovvio che, «a bocce ferme», ossia «a quadro costituzionale invariato» (come è noto, il tentativo di riforma della Costituzione, tramite l'apposita commissione bicamerale, si è arrestato nel giugno 1998) non era possibile fare molto di più. In questo contesto sarebbe perlomeno ingenerosa l'accusa al legislatore della riforma di aver voluto «alimentare un rapporto diretto ed immediato tra i Comuni o le Province e lo Stato centrale», che pure l'attuale Costituzione privilegia, e, di conseguenza di aver voluto operare «un brusco rigetto anche per l'avvenire, dell'ipotesi che la disciplina e l'organizzazione degli 'enti locali' debbano far capo alle Regioni medesime», ovvero di aver avviato un processo di decentramento

«governato dal centro» e sostanzialmente uniforme per ogni parte del Paese».

5.6. *I rischi del processo di riforma.* Con i limiti vanno messi a fuoco rischi e difficoltà insiti in una operazione di decentramento a così ampio spettro. Quanto ai primi, il timore è che gli enti territoriali non siano in grado di garantire un livello di efficienza almeno pari a quello oggi assicurato dalle gestioni a opera di organi dello Stato (invero assai basso); che il tentativo di iniettare in esse dosi massicce di professionalità richieda tempi lunghi; che essi si dimostrino, in atto, intollerabilmente lunghi a fronte delle urgenze che deriveranno dalla necessità di fare fronte in modo tempestivo alle nuove funzioni e ai nuovi compiti; che dunque, con riferimento alle modalità di esercizio dell'azione amministrativa l'Italia «non si divida in venti paesi con regole e opportunità diverse». In sede autorevole è stata espressa la preoccupazione che i trasferimenti di funzioni dal centro alle periferie possano finire per «uccidere il Sud, che ha amministrazioni inefficienti».

5.7. *Gli ostacoli.* Le difficoltà da mettere in conto sono più d'una. Innanzitutto di ordine finanziario: un primo calcolo, effettuato previo confronto tra il livello delle spese regionali, ricavato dai dati di cassa riferibili al 1995 (opportunitamente rivisitati alla luce della variazione percentuale dei pagamenti correnti delle regioni dal 1995 al 1997), e il livello delle spese statali regionalizzate, calcolato sulla base dei dati regionali del 1995 (incrementato anch'esso in misura pari alla variazione percentuale dei pagamenti correnti dello Stato dal 1995 al 1997) ha consentito di individuare in circa 35 mila miliardi il monte risorse che entro il 2000 lo Stato deve trasferire alle Regioni.<sup>7</sup> Le dimensioni reali del fabbisogno — che il legislatore ha stimato a «costo zero» — dovranno tuttavia essere ricalcolate a riforma completata, quando le spese potrebbero aver subito ulteriori incrementi per il venir meno, come accennato, delle cosiddette «economie di scala», ovvero (ma è meno probabile) essersi ridotte, come effetto della *velocizzazione* delle procedure e della *riorganizzazione* dei servizi a livello territoriale. Può anche avvenire — ed è puntualmente avvenuto all'epoca del primo (1972) e ancor più del secondo conferimento (1977) di funzioni statali alle Regioni e agli enti locali — che, una volta trasferite le funzioni e i compiti, il governo centrale, lungi dal ridurre

<sup>7</sup> Fonte *Il Sole-24 ore*, sulla base di una stima di larga massima effettuata dal Consorzio Sugest.

il livello di fabbisogno complessivo, non sappia resistere alla tentazione di impegnare ad altri fini le risorse «liberate», determinando così la formazione di una «spesa amministrativa aggiuntiva».

5.8. *La politica del personale.* Residua, infine, il problema della politica del personale e del suo trasferimento, che rappresenta — lo si è efficacemente ribadito di recente — il vero «convitato di pietra» della questione «federale». Una prima, provvisoria stima degli impatti del dlgs. n. 112, e ancor più dei decreti che dovranno applicare i suoi disposti, ha portato a calcolare in 55 mila i dipendenti statali che potrebbero essere interessati da forme di mobilità verso le periferie, tra cui poco meno di 20 mila ministeriali romani.<sup>8</sup> I calcoli, molto probabilmente, dovranno essere rifatti, ma ciò che ne viene fuori sin da ora, è un'ipotesi non residuale di mobilità, sia in ambito nazionale, dal centro verso le periferie regionali, sia in ambito regionale dai capoluoghi regionali e provinciali verso i comuni minori.

5.9. *La riforma dei Ministeri.* Quanto alla riforma dei Ministeri, il «risultato storico» andrà ovviamente valutato a tempo debito: la realizzazione delle riforme più importanti non è collegata a scadenze rigide, eccezion fatta per il termine finale che il legislatore delegato a fatto slittare all'inizio della XIV legislatura. Il rispetto di tale appuntamento ha imposto di iniziare sin da ora i preparativi; a tal fine, il Presidente del Consiglio si è visto attribuire il compito di procedere, con propri decreti, alla decorrenza dell'operatività delle singole disposizioni del dlgs. Fin da ora è certo che l'auspicato snellimento del sistema amministrativo statale — anche al fine di renderlo compatibile con quello dei grandi Paesi dell'Unione Europea — rappresenterà, se e in quanto realizzato, un risultato altamente apprezzabile. Che poi il metodo utilizzato a tal fine — la definizione delle aree funzionali da riaccorpate, anziché delle funzioni e dei compiti effettivi — debba considerarsi la soluzione più coerente con gli obiettivi che il legislatore della riforma si è posto, è questione ulteriore, che meriterà, a tempo debito, ben altro approfondimento.

<sup>8</sup> Fonte CEPA, Centro di ricerca e formazione sulla pubblica amministrazione dell'Università di Castellanza.