

FRANCO BASSANINI

SEMPLIFICARE PER CRESCERE

Le dimensioni e i percorsi della semplificazione istituzionale e amministrativa ¹

1. Tra i fattori decisivi della capacità delle moderne democrazie di garantire libertà, benessere, crescita, sicurezza e qualità della vita ai propri cittadini c'è la qualità dei loro sistemi istituzionali e amministrativi, la loro capacità di decidere le politiche pubbliche necessarie, di assicurare il necessario consenso alle decisioni adottate e di attuarle coerentemente e tempestivamente. Orbene, sul terreno della qualità del sistema istituzionale e amministrativo, e nonostante alcune coraggiose riforme varate negli ultimi vent'anni (ma non sempre coerentemente realizzate), l'Italia non regge al confronto con la maggior parte delle altre democrazie contemporanee.

Parte da questa constatazione il “filo rosso” che percorre gran parte del lavoro di ricerca e di elaborazione svolto in questi anni da Astrid, come altre volte mi è capitato di notare: parte, in altre parole, dalla convinzione che senza un forte e coraggioso ammodernamento delle nostre istituzioni e amministrazioni pubbliche, il nostro Paese non possa vincere, anzi neppure affrontare le sfide di questo secolo: le sfide della globalizzazione, della rivoluzione digitale, dell'innovazione tecnologica e produttiva, della società dell'informazione, del terrorismo fondamentalista, dell'emergenza climatica e ambientale; e, ancora, l'emergere sui mercati mondiali di nuove formidabili potenze economiche, i grandi flussi migratori, i problemi delle società multietniche e multiculturali, la rivendicazione di nuovi diritti e di nuove libertà, la crescente richiesta di sicurezza, la segmentazione e la corporativizzazione della società e la diversificazione dei bisogni e delle domande sociali; e, anche, i nuovi problemi di finanza pubblica propri di un contesto nel quale la competizione globale sottopone i bilanci pubblici a *stress* crescenti e nel quale l'appartenenza all'Unione Monetaria Europea, i vincoli del patto di stabilità, le regole dei mercati internazionali impediscono il ricorso a svalutazioni competitive.

Ciascuna di queste sfide contiene in sé straordinarie opportunità e inedite minacce. Per cogliere le opportunità e vincere le minacce occorrono efficaci politiche pubbliche, coraggiose e radicali riforme strutturali. Ma per

¹ E' l'introduzione al volume di ASTRID, *Semplificare l'Italia*, a cura di F. Bassanini e L. Castelli, Firenze, Passigli 2008 (in corso di stampa).

definire e attuare le politiche pubbliche e le riforme necessarie, servono istituzioni forti e rappresentative, capaci di decidere tempestivamente e di assicurare il necessario consenso sulle decisioni adottate. E occorrono amministrazioni moderne e performanti, per tradurre le decisioni in interventi, servizi, azioni di promozione, di stimolo, di regolazione.

Non si tratta soltanto di un problema di governabilità, al quale rispondere con efficaci misure di rafforzamento della stabilità e della coesione delle maggioranze, di potenziamento dei poteri di decisione degli esecutivi, di ristrutturazione del Parlamento, di riorganizzazione e razionalizzazione delle istituzioni territoriali (questioni alle quali Astrid ha dedicato in questi anni attente riflessioni e sulle quali ha prodotto molte analisi e proposte²). Ma si tratta, anche, di un problema, altrettanto se non più grave, di rappresentatività, di consenso e di fiducia nelle istituzioni, di sostanziale delegittimazione del ceto politico, di progressivo affievolimento del sistema dei contrappesi e dei controlli, di indebolimento delle istituzioni di garanzia (questioni che sono state, parimenti, oggetto delle nostre analisi e elaborazioni)³. La forza delle istituzioni, infatti, non dipende solo dalla rapidità delle decisioni: potere decidere rapidamente è certo una necessità oggi ineludibile; ma occorre anche prendere le decisioni giuste; e soprattutto essere in condizioni di poterle attuare e implementare: e nelle moderne democrazie complesse – come è noto - l’attuazione delle politiche pubbliche non si fa per editto del principe. Le istituzioni democratiche sono forti, dunque, se sono capaci non solo di decidere, ma di farlo con il consenso e la partecipazione dei cittadini. E se sono dotate di apparati amministrativi efficaci e performanti, idonei a garantire che le scelte compiute abbiano coerente e rapida attuazione: di qui l’importanza strategica della riforma dell’amministrazione, di una radicale e coraggiosa operazione di ammodernamento del nostro sistema amministrativo⁴.

Il “filo rosso” delle nostre riflessioni e delle nostre ricerche non poteva non incrociare la questione cruciale di cui si occupa questo libretto. Quella della semplificazione del sistema istituzionale e amministrativo. Una

² Cfr. per es. ASTRID, *Verso il federalismo*, a cura di V. Cerulli Irelli e C. Pinelli, Bologna, Il Mulino, 2003; ASTRID, *L’attuazione del federalismo fiscale*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta, Bologna, Il Mulino, 2004; ASTRID, *Welfare e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 2004; ASTRID, *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, a cura di L. Torchia e F. Bassanini, Firenze, Passigli, 2005; ASTRID, *La riforma elettorale*, Firenze, Passigli, 2006; nonché vari paper reperibili in <http://www.astrid-online.it/I-paper-di/index.htm>.

³ ASTRID, *Costituzione. Una riforma sbagliata*, a cura di F. Bassanini, Firenze, Passigli, 2004; ASTRID, *Per far funzionare il Parlamento*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Bologna, Il Mulino, 2007

⁴ V.: ASTRID, *L’ammodernamento del sistema amministrativo italiano*, a cura di F. Bassanini, in <http://www.astrid-online.it/Riforma-dei/Studi-e-ri/Archivio-21/doc6.pdf>; ASTRID, *Lo Stato compratore. L’acquisto di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni*, a cura di L. Fiorentino, Bologna, Il Mulino, 2007; ASTRID, *L’amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, a cura di G. D’Alessio, Bologna, Il Mulino, 2008.

questione nient'affatto nuova, come è del tutto ovvio. Come si vedrà tra poco, essa era ben presente ai riformatori degli anni novanta. Ma negli anni più recenti essa è venuta assumendo una importanza cruciale, per certi versi pregiudiziale. Nessun disegno riformatore ne può prescindere, quanto meno in un Paese come l'Italia.

2. Negli anni novanta, le amministrazioni pubbliche italiane hanno vissuto una tumultuosa ma appassionante stagione di riforme. Dopo decenni di sostanziale immobilismo e di defatiganti quanto inutili dibattiti, il processo di ammodernamento del sistema amministrativo (ed anche del sistema istituzionale, quanto meno nei suoi “rami bassi”) sembrava, pur tra incertezze e contraddizioni, avviato in modo ormai irreversibile.

All'inizio, l'urgenza di una riforma radicale nasceva essenzialmente dalla necessità di ridurre i costi per concorrere al risanamento della finanza pubblica e per rientrare nei parametri di Maastricht. Nell'ultimo quinquennio del Novecento, la spinta alla riforma trasse tuttavia alimento anche dalla convinzione che il Paese non avrebbe potuto affrontare le sfide del nuovo secolo, sopra sinteticamente ricordate, senza un sistema istituzionale e amministrativo più moderno, efficiente e performante : non solo meno costoso per i bilanci pubblici, dunque, ma anche capace di imporre minori costi regolatori e burocratici alle imprese e alle famiglie, capace di fornire prestazioni e servizi di migliore qualità alle une e alle altre, capace di collaborare con i decisori politici nella elaborazione delle politiche pubbliche e, soprattutto, nella loro implementazione. La novità stava soprattutto nel fatto che tale convinzione non era ormai più soltanto il patrimonio di una ristretta élite di illuminati innovatori (come era stato fino a qualche anno prima, all'epoca dello sconcolato Rapporto Giannini), ma era sostanzialmente condivisa dai Governi della seconda metà degli anni Novanta, era da essi assunta a fondamento e motivazione di una politica di riforme finalmente radicali, era (con maggiore o minore consapevolezza) condivisa dalla grande maggioranza delle forze sociali e della pubblica opinione. Anche per ciò quelle riforme furono all'inizio, sostenute, in Parlamento, da un largo schieramento *bipartisan*⁵.

Come si vedrà più oltre, quel “clima” non durò a lungo, e il metodo *bipartisan* fu travolto dalla approvazione a maggioranza, all'inizio del 2001, della controversa riforma del titolo V della Costituzione⁶. Ma finché quel clima e quel metodo durarono, la stagione delle riforme non mancò di dare

⁵ E' appena il caso di ricordare qui che delle cinque cosiddette “leggi Bassanini” (1997-2000) tre ebbero l'approvazione dell'opposizione di centro destra; e che i cinque decreti legislativi e i 101 decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri emanati in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, ebbero, tutti, l'approvazione unanime della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie locali, con il consenso di Presidenti di Regione, Sindaci e Presidenti di Provincia politicamente schierati con l'opposizione.

⁶ V. F. BASSANINI, *La “manutenzione straordinaria” del “nuovo” Titolo V*, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2007.

frutti. Così, tra il 1990 e il 2000, il costo del personale pubblico diminuì di due punti rispetto al PIL (dal 12,6% al 10,6%) collocando l'Italia nella fascia dei Paesi OCSE dotati di una amministrazione pubblica meno costosa. Importanti settori economici (dalla siderurgia alle telecomunicazioni, dal credito all'energia), fino ad allora dominati da monopoli o oligopoli pubblici, furono liberalizzati e privatizzati. Le istituzioni territoriali furono dotate di assetti istituzionali più moderni e di governi più stabili. Anticipando processi di decentramento oggi avviati in tutte le principali democrazie europee, fu avviata una generale redistribuzione di compiti, poteri e risorse tra i diversi livelli istituzionali, identificando nei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione i criteri guida di un razionale riassetto delle competenze. La struttura del Governo fu totalmente ridisegnata, riaggregando e riaccorpando i ministeri per missioni omogenee e diversificando i modelli organizzativi (agenzie, UTG), allineandosi (in questo caso con molto ritardo) ai modelli dei maggiori Stati europei. Sia pur con adattamenti e deroghe, furono largamente importati, nel settore pubblico, metodi gestionali e rapporti di lavoro da lungo tempo in uso nel settore privato. Programmazione strategica, controllo di gestione, valutazione delle performance, responsabilità, merito, *customer satisfaction* cessarono di essere parole estranee alla cultura delle amministrazioni pubbliche e divennero, almeno sulla carta, strumenti ordinari della loro attività. Tra i primi al mondo, l'Italia si dotò degli strumenti necessari per la digitalizzazione dell'amministrazione (dal documento elettronico alla firma digitale, dalla informatizzazione del fisco alla sperimentazione della carta d'identità elettronica). Il successo dell'autocertificazione faceva sperare in una rapida realizzazione del progetto di totale decertificazione e di radicale digitalizzazione e reingegnerizzazione delle amministrazioni delineato nel piano di e-government del 2000. L'introduzione dell'analisi dell'impatto della regolazione e l'attivazione di una sistematica attività di semplificazione dei procedimenti e di elaborazione di testi unici prometteva un forte alleggerimento dei carichi regolativi e burocratici.

E così, alla fine del decennio, il rapporto OCSE del marzo 2001, sulla *Regulatory Reform* in Italia, attestava gli "impressionanti progressi" realizzati in pochi anni dal nostro Paese sul terreno della qualità della regolazione, della semplificazione burocratica e dell'ammodernamento dell'amministrazione⁷, elencando dati positivi dei quali, per vero, né l'opinione pubblica né il ceto politico italiano sembravano consapevoli. L'obiettivo di trasformare il sistema delle pubbliche amministrazioni italiane in risorsa e fattore decisivo della crescita e la competitività del Paese sembrava allora a portata di mano.

3. Tra gli obiettivi fondamentali delle riforme degli anni novanta, la semplificazione del sistema istituzionale e amministrativo ebbe un posto di

⁷ OECD, *Regulatory Reform in Italy*, Paris, OECD, 2001, pag. 11 e *passim*.

assoluto rilievo. La principale legge di riforma, la legge delega per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa, n. 59 del 15 marzo 1997, lo assumeva tra i principi fondamentali dell'intero disegno di riforma, nella sua triplice dimensione, funzionale, organizzativa e procedimentale.

Sotto il primo profilo (dimensione funzionale), la legge 59/1997 delegava il Governo ad una complessiva e radicale operazione di riassetto dei compiti e delle funzioni tra i diversi soggetti istituzionali e le diverse amministrazioni, identificando criteri e principi generali (sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, completezza, economicità)⁸, con l'implicito, ma evidente intento di eliminare sovrapposizioni, intrecci, duplicazioni di compiti, poteri e interventi tra amministrazioni diverse, dunque di semplificare l'assetto delle competenze.

Ma la legge 59 rendeva poi esplicito l'intento di semplificazione aggiungendo, ai principi e criteri direttivi del riassetto dei compiti e delle funzioni or ora accennati, tre ulteriori principi, poi incomprensibilmente sottovalutati dalla dottrina: il principio di *“responsabilità ed unicità dell'amministrazione”* (“con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari,”⁹), il connesso principio di *“identificabilità in capo ad un unico soggetto* anche associativo della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa”¹⁰ e il principio di *“omogeneità”*. (“tenendo conto in particolare delle funzioni già esercitate con l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo”¹¹). Ai primi due principi la stessa legge dava poi ulteriore specificazione, in relazione ad alcuni settori materiali di particolare delicatezza e importanza, delegando il Governo a *“ridefinire, riordinare e razionalizzare [...]per quanto possibile individuando momenti decisionali unitari*, la disciplina relativa alle attività economiche ed industriali, in particolare per quanto riguarda il sostegno e lo sviluppo delle imprese operanti nell'industria, nel commercio, nell'artigianato, nel comparto agroindustriale e nei servizi alla produzione; per quanto riguarda le politiche regionali, strutturali e di coesione della Unione europea, ivi compresi gli interventi nelle aree depresse del territorio nazionale, la ricerca applicata, l'innovazione tecnologica, la promozione della internazionalizzazione e della competitività delle imprese nel mercato globale e la promozione della

⁸ I primi tre di questi principi - come è noto - sono stati “costituzionalizzati” dall'articolo 118 del nuovo titolo V della Costituzione, assurgendo al ruolo di principi costituzionali vincolanti la legislazione sulla ripartizione delle funzioni tra Stato, Regioni ed enti locali.

⁹ Art. 4, comma 3, lett. e.

¹⁰ *Ibidem*

¹¹ Art. 4, comma 3, lett. f.

razionalizzazione della rete commerciale anche in relazione all'obiettivo del contenimento dei prezzi e dell'efficienza della distribuzione; per quanto riguarda la cooperazione nei settori produttivi e il sostegno dell'occupazione; per quanto riguarda le attività relative alla realizzazione, all'ampliamento, alla ristrutturazione e riconversione degli impianti industriali, all'avvio degli impianti medesimi e alla creazione, ristrutturazione e valorizzazione di aree industriali ecologicamente attrezzate, con particolare riguardo alle dotazioni ed impianti di tutela dell'ambiente, della sicurezza e della salute pubblica”¹².

Ma anche la radicale riorganizzazione del Governo e dell'amministrazione statale varata dal capo II della medesima legge 59/1997 assumeva come principio fondamentale la semplificazione dell'assetto delle funzioni e delle competenze. Tra i principi e criteri direttivi della delega per la riforma dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio, dei ministeri, delle amministrazioni centrali e degli enti pubblici nazionali, l'articolo 12 della legge indicava infatti “la razionalizzazione e redistribuzione delle competenze tra i Ministeri” (lett. *f*); e l’ “eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali, sia all'interno di ciascuna amministrazione, sia fra di esse, sia tra organi amministrativi e organi tecnici, con eventuale trasferimento, riallocazione o unificazione delle funzioni e degli uffici esistenti”(lett. *g*).

Un ruolo ancora più rilevante assumeva nel capo II della legge 59 il principio di semplificazione nella sua dimensione organizzativa, sottolineata già nella definizione dell'ambito materiale della delega (“razionalizzare l'ordinamento del Governo, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione dei Ministeri”¹³) ed esplicitata da tre dei criteri direttivi della delega elencati nell'articolo 12: la “razionalizzazione” dei Ministeri, “in ogni caso riducendone il numero, anche con decorrenza differita all'inizio della nuova legislatura” (lett. *f*), la riorganizzazione delle “strutture di primo livello, anche mediante istituzione di dipartimenti o di amministrazioni ad ordinamento autonomo o di agenzie e aziende, anche risultanti dalla aggregazione di uffici di diverse amministrazioni, sulla base di criteri di omogeneità, di complementarietà e di organicità” (lett. *g*), e il riordino delle “strutture periferiche dei Ministeri, dislocate presso ciascuna provincia, in modo da realizzare l'accorpamento e la concentrazione, sotto il profilo funzionale, organizzativo e logistico, di tutte quelle presso le quali i cittadini effettuano operazioni o pratiche di versamento di debiti o di riscossione di crediti a favore o a carico dell'Erario dello Stato” (lett. *l*).

Quanto alla dimensione procedimentale della semplificazione, con l'articolo 20 della legge 59, con la coeva legge 15 maggio 1997, n. 127 (*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di*

¹² Art. 4, comma 4, lettera c, della legge 59/1997.

¹³ Art. 11, comma 1, lett. a, della legge 59/1997.

controllo), e con le leggi di semplificazione del 1998, del 1999 e del 2000, si aprì allora e si sviluppò una breve ma intensa stagione di interventi radicali di delegificazione, deregolazione, codificazione, snellimento e semplificazione dei procedimenti, alleggerimento dei carichi normativi e burocratici¹⁴ che sembrò, sia pur per un breve momento, poter consentire all'Italia di recuperare, nel volgere di qualche anno, lo storico *gap* che la separava dai Paesi più avanzati quanto a qualità della regolazione: tale, quanto meno, fu la valutazione che ne diede l'equipe internazionale dell'OCSE incaricata di redigere la *Regulatory Reform Review* dell'Italia, pubblicata nel 2001¹⁵.

Quanto dei principi e criteri direttivi in tema di semplificazione che erano contenuti in quelle leggi di delega sia stato effettivamente recepito nei decreti delegati, è oggetto da alcuni anni di vivaci dibattiti in dottrina. Come sempre, c'è chi preferisce sottolineare che il bicchiere è mezzo pieno, e chi lamenta che è rimasto mezzo vuoto. La valutazione più ottimista trova buone ragioni nel contenuto delle diverse centinaia di provvedimenti normativi (tra decreti legislativi e decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri) che hanno profondamente innovato l'assetto del nostro ordinamento amministrativo (basti qui ricordare il decreto legislativo 300 del 1999, sulla riforma della organizzazione del Governo, il coevo decreto legislativo 303, sulla riforma della Presidenza del Consiglio, il decreto legislativo 112 del 1998, sul conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali, e le leggi di semplificazione per il 1999 e il 2000). Le valutazioni più pessimistiche trovano, a loro volta, validi argomenti in un indiscutibile dato di fatto: che, negli anni successivi, l'implementazione di molte di queste innovazioni normative ha segnato il passo, si è fermata in mezzo al guado, o addirittura è rimasta al palo, grazie anche all'alternarsi di governi e maggioranze politiche diverse¹⁶, e ad una singolare interpretazione delle regole della democrazia maggioritaria affermatasi in Italia, secondo cui ogni nuovo Governo e ogni nuova maggioranza parlamentare dovrebbe

¹⁴ Rinvio sul punto a AA.VV., *La semplificazione amministrativa*, a cura di L. Vandelli e G. Gardini, Rimini, Maggioli, 1999; F. PETRICONE, *Semplificazione amministrativa e legislativa nella legge Bassanini quater n. 50 dell'8 marzo 1999*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, p. 663 ss; F. PATRONI GRIFFI, *Codificazione, delegificazione, semplificazione: il programma del governo*, in *Giornale dir. amm.*, 2000, p. 101 e ss.; M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, in *Dir. pubbl.*, 2000, p. 385 ss. e S. BATTINI, *La legge di semplificazione 1999*, in *Giornale dir. amm.*, 2001, p. 451 ss.; A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002; F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione. Una risorsa per competere*, in *Astrid Rassegna*, n. 11/2005

¹⁵ OECD, *Regulatory Reform in Italy*, cit., p. 143-199.

¹⁶ Che l'alternanza tra Governi diversi e diversamente orientati ostacoli il processo di ammodernamento dell'amministrazione e di riforma della regolazione è fortemente sottolineato dall'Ocse: OECD, *Regulatory Reform in Italy*, cit., p. 11.

necessariamente ricominciare da zero, smontando o insabbiando le riforme varate dai suoi predecessori. A ciò concorse, del resto, come già si è accennato, la “rottura” verificatasi con l’approvazione a maggioranza di una “grande” riforma costituzionale come la riforma del Titolo V della Carta del 1948¹⁷

4. A sette anni dall’inizio del nuovo secolo, che cosa è rimasto di quella spinta propulsiva?

Alcuni di quegli esperimenti di innovazione hanno resistito, sopravvivono ancora isole di eccellenza, *best practices* di notevole qualità. Ma le analisi svolte da grandi organizzazioni internazionali - ancorché non sempre svolte con metodologie accurate e attendibili¹⁸ - indicano ancora nella bassa qualità media delle prestazioni e dei servizi delle amministrazioni pubbliche e nell’alto livello dei costi da regolazione e burocratici due tra i principali fattori del basso tasso di crescita e del declino della competitività italiana.

Il costo del personale pubblico rispetto al PIL è tornato a crescere, pur restando ancora (di poco) inferiore alla media dei Paesi OCSE. Un federalismo incompiuto ha generato sovrapposizioni e conflitti di competenze tra Stato, Regioni e enti locali, sprechi di risorse, esasperato contenzioso. Il conferimento delle competenze a Regioni ed enti locali è avvenuto, ma la tendenza delle amministrazioni statali (non contrastata, quando non esplicitamente favorita dal ceto politico) a “recuperare” poteri e competenze devolute, a “imboscare” le risorse finanziarie che ne alimentavano l’esercizio, a inventare fantasiosi escamotage gattopardeschi per ritagliare funzioni e competiti assegnate costituzionalmente al sistema delle autonomie, ha incrementato la giungla delle competenze e incrementato la spesa pubblica¹⁹. Lo “spacchettamento” dei ministeri ha

¹⁷ Cfr. F. BASSANINI, *La “manutenzione straordinaria” del “nuovo” Titolo V*, cit

¹⁸ Al riguardo v. infatti la puntuale analisi critica di A. FORTI, in ASTRID, *Gli indicatori di competitività dell’economia italiana nel quadro del processo di Lisbona*, in <http://www.astrid-online.it/Economia-e/Studi--ric/MPS-Indicatori-competitivit- Rapporto-finale-20 11 07.pdf>

¹⁹ Emblematico il caso del Corpo Forestale dello Stato: pur di non dare attuazione alle disposizioni della legge 59/1997 e del conseguente decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, che disponevano il trasferimento alle Regioni (competenti in materie di foreste ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione, già ai sensi del previgente Titolo V) della gran parte dei relativi beni e risorse umane, finanziarie, strumentali e organizzative, il Corpo Forestale dello Stato è stato trasformato in “quinto corpo di polizia dello Stato”, costringendo le Regioni ad assumere nuovo personale per l’espletamento delle funzioni e delle attività di gestione del patrimonio forestale in precedenza svolte dal Corpo. Nelle more di questa trasformazione del CFS in Corpo di Polizia, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che aveva disposto il trasferimento alle Regioni del 70% delle risorse del Corpo è stato annullato dal TAR Lazio per vizio di forma, e cioè perché – secondo la sentenza del TAR - la Presidenza del Consiglio aveva ommesso di sentire il

prodotto effetti analoghi nelle amministrazioni centrali dello Stato, fino a produrre, nel corso dell'esame parlamentare della legge finanziaria per il 2008, una tardiva reazione che ha condotto alla approvazione di una norma che ripristina, a partire dalla formazione del prossimo Governo, le disposizioni del decreto legislativo n. 300 del 1999 nella loro originaria formulazione.

Ancora (e sempre a mero titolo di esempio). Il piano di e-government è rimasto al palo²⁰. Il lavoro di semplificazione dei carichi regolativi e burocratici, appena avviato, si è fermato, cedendo il passo a un ritorno alla cultura della iperregolazione²¹. Responsabilità, merito, valutazione delle performance restano l'eccezione, non la regola²²; e sono state travolte da pratiche di spoils system²³, dalla distribuzione di incentivi a pioggia, dall'esplosione dei costi della politica, dalle resistenze di una cultura burocratica dura a morire, dal conservatorismo degli organi di controllo contabile, dalla incapacità del ceto politico di pensare le politiche pubbliche in termini di strategie, obiettivi e risultati quantificabili e misurabili.

5. -Così è stato anche per alcune delle più significative innovazioni introdotte dalle riforme della fine degli anni novanta in tema di semplificazione organizzativa e funzionale. Due esempi mi paiono emblematici: gli uffici territoriali del governo e gli sportelli unici per le attività produttive.

parere (obbligatorio ma non vincolante) della Amministrazione interessata, prescritto dall'art. 7 della legge n. 59 del 1997; in effetti, l'Avvocatura dello Stato, richiestane dal TAR, omise di produrre la cospicua documentazione esistente agli Atti della Presidenza che avrebbe dimostrato che, nel corso del lungo e defatigante procedimento, non solo la Presidenza aveva acquisito ben quattro successivi pareri scritti del Ministero delle Risorse agricole e forestali, ma anche che lo schema di Dpcm era stato oggetto di più di una riunione tra la Presidenza del Consiglio e i ministri interessati e di cinque successivi esami da parte della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonome Locali nel corso dei quali il Ministro in persona aveva più volte prospettate le ragioni della sua amministrazione.

²⁰ Cfr. A. OSNAGHI, *Raccomandazioni per l'attuazione del programma dell'Unione in tema di e-government*, in http://www.astrid-online.it/E-governme/Piano-di-e/Osnaghi_Raccomandazioni-per-il-Piano.pdf

²¹ V. ASTRID, *La semplificazione amministrativa e la competitività del paese*, in <http://www.astrid-online.it/Qualit--de/La-semplif/index.htm>; F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione. Una risorsa per competere*, cit. p. 22 e segg.

²² V. da ultimi F. GAGLIARDUCCI e A. TARDIOLA, *Verifica dei risultati dell'azione amministrativa e valutazione dei dirigenti*, in ASTRID, *L'amministrazione come professione*, a cura di G. D'Alessio, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 159 e segg.

²³ Cfr. F. BASSANINI, *Potere politico e dirigenze amministrative*, in VV.AA. , *Governo rappresentativo e dirigenze amministrative*, Bologna-Berlin-Duncker & Humblot , 2007, p. 237 e segg.

Gli uffici territoriali del governo furono istituiti dall'art. 11 del decreto legislativo 300 del 1999, in attuazione dei già ricordati criteri direttivi contenuti nell'articolo 12 della legge 59 del 1997. Riprendendo una (allora recente) esperienza francese, si prevedeva la riaggregazione della gran parte degli uffici periferici dell'amministrazione dello Stato in un'unica struttura, nascente dalla riorganizzazione delle prefetture: un ufficio polifunzionale, a competenza generale e residuale (ovviamente, nei limiti delle competenze costituzionalmente spettanti alla amministrazione dello Stato), collegato con i vari ministeri mediante molteplici rapporti di dipendenza funzionale, delimitati dall'ambito di competenza amministrativa di ciascun Ministero. Mantenevano la loro autonomia organizzativa, tuttavia, e dunque non confluivano nell'Ufficio territoriale del governo, le amministrazioni periferiche degli affari esteri, della giustizia, della difesa, del tesoro, delle finanze, della pubblica istruzione, dei beni e delle attività culturali, e delle amministrazioni costituite in forma di agenzia. Per alcune di esse, e in ispecie per le amministrazioni *régaliennes* (Esteri, Difesa, Giustizia) le ragioni della esclusione appaiono evidenti e apprezzabili, per altre forse meno (anche se una *ratio* unitaria delle esclusioni poteva essere colta nella relativa indifferenza di tutte le amministrazioni escluse dal conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali)

Ciononostante, era incontestabile che la costituzione degli UTG avrebbe potuto rappresentare un notevole passo avanti sul piano della semplificazione della architettura amministrativa dello Stato; e avrebbe potuto consentire consistenti sinergie e notevoli risparmi di spesa (quanto meno nei settori della logistica, degli approvvigionamenti, della gestione del personale, della contabilità, dei servizi generali), e un più agevole ed efficace coordinamento degli interventi e dei servizi dello Stato deconcentrati sul territorio. In più, offrendo una nuova piattaforma organizzativa e gestionale ad amministrazioni periferiche fortemente investite dal processo di trasferimento di funzioni e risorse finanziarie e umane alle Regioni e agli enti locali, evitava la sopravvivenza di "spezzoni" o "frammenti" di amministrazioni periferiche, privi della dimensione necessaria per continuare ad operare in autonomia. In tal modo, peraltro, la costituzione degli UTG valeva anche a contrastare il diffondersi, in seno a ciascuna amministrazione di settore, della tentazione di riconquistare tale perdita "dimensione critica" opponendosi con le unghie e con i denti alla devoluzione di compiti e risorse alle istituzioni territoriali.

Che l'attuazione della innovazione avrebbe incontrato resistenze e difficoltà nelle amministrazioni interessate, era stato fin dall'inizio previsto. Che tali resistenze fossero cavalcate (per convinzione, per insipienza, per opportunismo, a seconda dei casi), da alcuni dei ministri ad esse preposti, era stato parimenti messo nel conto. Che queste resistenze non fossero validamente contrastate né dall'Amministrazione dell'Interno (che con la

istituzione degli UTG otteneva il risultato di sgombrare definitivamente il campo dal rischio di venire ridotta a mera “amministrazione di polizia”²⁴), né dai ministri preposti alla regia della attuazione della riforma e del processo di modernizzazione dell’amministrazione (il Ministro della Funzione Pubblica e, in ultima analisi, la Presidenza del Consiglio) è per vero un po’ più sorprendente.

Date queste condizioni, non ha sorpreso invece che l’esito fosse l’“onorata sepoltura” degli UTG, sostituiti dalla attribuzione al Prefetto di poteri di coordinamento degli uffici periferici dello Stato, di cui, nella sostanza, il Prefetto già disponeva²⁵, rinunciando così del tutto a conseguire gli obiettivi di semplificazione organizzativa e funzionale che avevano ispirato questo pezzo della riforma.

Non meno esemplare la vicenda dello sportello unico per le attività produttive (SUAP), istituito dal decreto legislativo 112 del 1998. Esso coniugava tre elementi chiave del percorso di riforma: la semplificazione dei procedimenti, la riduzione e concentrazione delle sedi e delle responsabilità decisionali, e la unificazione verso il basso delle competenze. Si trattava dunque di uno dei non molti casi nei quali il miglioramento della funzionalità dell’amministrazione e la riduzione degli oneri che essa pone a carico della società si accompagna all’applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà o di prossimità, allo spostamento verso il basso dei poteri e delle competenze, con ciò mostrando come l’efficienza e l’efficacia dell’azione pubblica non implichi affatto necessariamente centralizzazione e riduzione dello spazio di autogoverno e autonomia locale. L’idea – del resto imitando quanto si stava facendo negli stessi anni in altri paesi occidentali - era che la nascita di nuove imprese e lo sviluppo delle attività produttive e dei servizi sarebbero stati facilitati da una drastica riduzione dei tempi e dei costi burocratici e dalla presenza di un unico punto di interfaccia con l’amministrazione pubblica tanto più se esso non si limitava a svolgere un ruolo passivo, ma svolgeva contemporaneamente una funzione

²⁴ L’istituzione degli UTG ha sofferto infatti, a ben vedere, del comportamento ambivalente dell’Amministrazione dell’Interno. Che, da una parte, l’ha sostenuta, ritrovandovi un’opportunità per ritornare al modello del Ministero degli Affari interni come “amministrazione generale”, sfuggendo al destino di una progressiva settorializzazione quale “amministrazione di polizia”; ma, dall’altra, si è arroccata a difesa delle prerogative proprie e del corpo prefettizio, spingendo per una configurazione degli UTG come il risultato non di un *merger of equals*, ma di una incorporazione degli uffici periferici delle altre amministrazioni nelle prefetture (e così, per esempio, operando per la conservazione della vecchia denominazione di “prefetture” accanto alla nuova di “uffici territoriali del governo”, rivendicandone in ogni caso la direzione al personale della carriera prefettizia e riservando al medesimo anche gli incarichi vicari).

²⁵ Decreto legislativo 21 gennaio 2004, n. 29, recante *Modifiche al decreto legislativo 31 luglio 1999, n. 300, concernenti gli Uffici territoriali del Governo*.

promozionale, attraverso attività e iniziative di marketing territoriale²⁶. Per raggiungere questo obiettivo, il decreto 112, nel conferire ai Comuni tutte le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, fino ad allora suddivise fra diverse amministrazioni, ha previsto che tali funzioni siano esercitate tramite una sola struttura, costituita nell'ambito dell'amministrazione del Comune, o dei Comuni associati. Lo stesso decreto legislativo (art. 25) nel dettare i principi organizzativi per l'esercizio delle funzioni amministrative comunali in materia di insediamenti produttivi, ha stabilito espressamente che il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento produttivo è unico, e ha individuato i principi per la sua semplificazione²⁷.

Si trattava dunque di un esempio di ricorso a tecniche diverse di razionalizzazione congiuntamente utilizzate al fine di semplificare una pluralità di procedimenti amministrativi. La pluralità di procedimenti costituisce la risposta tradizionale al problema della regolazione amministrativa di una fattispecie che coinvolge una molteplicità di interessi pubblici affidati ciascuno ad una amministrazione diversa: è una risposta che produce inevitabilmente carichi amministrativi particolarmente pesanti per le imprese, incertezza e lunghezza dei tempi necessari per completare i procedimenti e una forte frammentazione dei soggetti od organi legittimati a partecipare alle attività amministrative (decisionali o istruttorie) interessate. Le predette tecniche di razionalizzazione tendono, come è noto, a rispondere alla frammentazione "unificando" i procedimenti che si riferiscono alla medesima attività, identificando, ove possibile, un unico soggetto o organo competente a adottare il provvedimento amministrativo conclusivo del procedimento, procedimentalizzando la partecipazione delle varie amministrazioni coinvolte alle attività istruttorie, autorizzative e di controllo in modo da garantire tempi certi e rapidi, riducendo per quanto possibile il numero delle amministrazioni coinvolte e garantendo comunque agli interessati un unico interlocutore attraverso gli sportelli unici.

A questo fine, il decreto 112 ha operato "trasversalmente" attraverso l'utilizzo di vari strumenti, tra i quali il conferimento in blocco di competenze distribuite fra varie amministrazioni a una sola tra esse,

²⁶ V. ASTRID, *Gli sportelli unici per le attività produttive: fallimento o rilancio?* a cura di F. Bassanini e B. Dente, Passigli, Firenze, 2007

²⁷ Vedi L. TORCHIA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, p. 109 ss.; G. GARDINI, *Un nuovo modello di azione pubblica: il procedimento autorizzatorio all'insediamento di attività produttive in base al d.p.r. 20 ottobre 1998, n. 447*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 541 ss.; M. SGROI, *Lo sportello unico per le attività produttive: prospettive e problemi di un nuovo modello di amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2001, p. 185 ss.; G. GARDINI e G. PIPERATA (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, Torino, 2002;

l'autocertificazione, la denuncia di inizio attività, la conferenza dei servizi fra tutte le amministrazioni interessate con tempi scanditi e contingentati, e l'informatizzazione dell'intero procedimento: è stato così disegnato un nuovo procedimento unitario, obbligatoriamente informatizzato, la cui titolarità è del comune, che adotta direttamente o richiede (“*può richiedere*”) alle amministrazioni di cui intende avvalersi gli atti istruttori e i pareri tecnici previsti dalle normative vigenti. Sulla base di tale avvalimento viene a costituirsi una rete di amministrazioni, nella quale amministrazione precedente è l'amministrazione comunale, ma a cui le altre amministrazioni ed enti pubblici partecipano, se gli enti locali decidono di avvalersene anche affidando ad essi singoli atti istruttori del procedimento (art. 24, comma 4).

Tale disegno è stato tuttavia quasi subito mutilato da due sentenze della Corte costituzionale che, inopinatamente, hanno dato una interpretazione fortemente riduttiva della portata innovativa del nuovo istituto. Si tratta innanzitutto della sentenza n. 206 del 26 giugno 2001, che, nell'esaminare la costituzionalità della speciale ipotesi di conferenza di servizi prevista dall'art. 25 del d.P.R. n. 447 del 1998 (regolamento di attuazione dello SUAP), ha ritenuto illegittima, in quanto suscettibile di produrre una lesione della competenza regionale in materia, la disposizione che riconosce al Comune la facoltà di procedere ad una variante urbanistica superando, in sede di conferenza di servizi e applicando la regola della maggioranza, il dissenso espresso dall'amministrazione regionale. Altrettanto significativa è la sentenza della Corte Costituzionale n. 376 del 23 luglio 2002, avente ad oggetto le modifiche introdotte dalla legge n. 340 del 2000 alla disciplina dello sportello unico. Anche in questa sentenza la Corte ha fatto prevalere sulle esigenze di semplificazione quelle di tutela delle sfere di competenza delle amministrazioni coinvolte, respingendo, tra le possibili interpretazioni della nuova disciplina, quelle che potevano comportare il rischio di un annullamento dei poteri decisionali delle amministrazioni intervenienti, e dunque quelle che tendevano a ricondurre al comune, in qualità di unico responsabile del procedimento, la competenza in materia, e non solo a riconoscergli (come ha invece ritenuto la Corte) un mero ruolo di coordinamento. Con ciò la Corte ha in sostanza accolto una lettura delle disposizioni istitutive dello sportello unico come tendenti a definire una sorta di “procedimento di procedimenti”, cioè un iter procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano atti e adempimenti, rientranti nella competenza di amministrazioni diverse, ma tutti richiesti dalle norme in vigore perché l'insediamento produttivo possa legittimamente essere realizzato. In questo senso, quelli che erano, in precedenza, autonomi provvedimenti, ciascuno dei quali veniva adottato sulla base di un procedimento a sé stante, diventano "atti istruttori" al fine dell'adozione dell'unico provvedimento conclusivo, titolo per la realizzazione dell'intervento richiesto. Ma, sempre secondo la Corte “*ciò non significa tuttavia*

che vengano meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti?

Entrambe le sentenze si basano su una ricostruzione interpretativa assai discutibile²⁸, certamente alla luce del disposto del nuovo articolo 118 della Costituzione (che definitivamente supera il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative delle Regioni) e della lettera *p*) del secondo comma del nuovo articolo 117 della Costituzione (che riserva al legislatore statale la competenza esclusiva per la determinazione delle funzioni fondamentali dei Comuni); ma, probabilmente, anche alla luce del cessato articolo 128 dell'originario titolo V, che riservava a "leggi generali della Repubblica" la competenza a definire le funzioni delle Province e dei Comuni. La Corte non sembra infatti aver prestato adeguata considerazione al fatto che l'articolo 25 del d.P.R. n. 447 del 1998 ha il suo fondamento nel disposto degli articoli 23-25 del decreto legislativo n. 112 del 1998, che, ad ogni effetto, può ritenersi una "legge generale della Repubblica", legittimata, sulla base della legge di delega n. 59 del 1997, a determinare mediante conferimento nuove funzioni dei Comuni; e che tali disposizioni, a loro volta, traggono origine da una delega legislativa (titolo I della legge 59 del 1997) concernente per l'appunto, in primo luogo, il conferimento di funzioni amministrative alle regioni e agli enti locali.

In piena coerenza con l'oggetto e i criteri della delega, il contenuto primario della norma delegata sta, coerentemente, nel conferimento ai Comuni (singoli o associati) di "**tutte**" le funzioni amministrative in materia di localizzazione, realizzazione e messa in esercizio di impianti produttivi, ovviamente spogliando di tali competenze e responsabilità le altre amministrazioni in precedenza competenti; e sta, ma solo in seconda battuta, nella previsione che i Comuni svolgano tali funzioni mediante la creazione di uffici (sportelli) unici informatizzati, titolari del procedimento e responsabili dell'unico provvedimento amministrativo che lo conclude. L'effetto di semplificazione e unificazione del procedimento doveva conseguire, dunque, dall'avvenuto conferimento delle funzioni e compiti, e dunque dalla loro ricomposizione/aggregazione in capo ad un unico ufficio di un unico soggetto istituzionale. Ma da ciò ovviamente discende che non può in nessun caso configurarsi al riguardo l'ipotesi di una lesione di competenze amministrative regionali: se infatti tutte le competenze amministrative in materia appartengono ormai al Comune, in applicazione di una legge statale avente ad oggetto materia di esclusiva competenza legislativa dello Stato (le funzioni fondamentali dei Comuni), e la Regione è stata perciò legittimamente spogliata di ogni competenza amministrativa in materia, per effetto del decreto legislativo 112, il conseguente regolamento di attuazione non può avere illegittimamente sottratto competenze alla regione né a

²⁸ V. F. BASSANINI e L. CARBONE, *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, in VV. AA. , *La nuova disciplina generale dell'azione amministrativa*, a cura di V. Cerulli Irelli, Napoli, Novene, 2006.

qualunque altra amministrazione per la semplice ragione che esse non ne avevano più alcuna, nella materia considerata²⁹.

Non si può, a dir il vero, negare che l'interpretazione riduttiva seguita dalla Corte abbia trovato qualche riscontro in diverse disposizioni dei primi regolamenti attuativi della nuova normativa, peraltro corrette poi "in corso d'opera". Né che essa sia stata nei fatti seguita dalla maggior parte delle amministrazioni coinvolte (restie a cedere del tutto ai Comuni le competenze loro precedentemente spettanti nella materia), e sia stata *bon gré mal gré* accettata nei fatti dalla stragrande parte delle amministrazioni

²⁹ Non varrebbe obiettare che le competenze amministrative in tal modo conferite ai Comuni (e unificate in capo agli sportelli unici) concernono non solo ambiti materiali di competenza esclusiva del legislatore statale (tutela dell'ambiente, della concorrenza, ecc.) e ambiti di competenza legislativa concorrente (nei quali la unificazione delle funzioni in capo ai Comuni potrebbe configurarsi come principio fondamentale – per es. governo del territorio), ma anche ambiti materiali di competenza piena del legislatore regionale (artigianato, commercio, industria esclusa l'energia, ecc.). È infatti ormai pacifico che le competenze esclusive riconosciute al legislatore statale dal secondo comma dell'articolo 117, in non pochi casi, "tagliano orizzontalmente" l'intero spettro delle materie (è il caso della tutela della concorrenza, o della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ma, appunto, anche della determinazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, espressamente riservata al legislatore statale anche per impedire l'insorgere di forme di neocentralismo regionale). Del resto, se tali attribuzioni di competenza legislativa dovessero viceversa essere restrittivamente intese come riferite ai soli ambiti materiali già riservati alla competenza del legislatore statale dallo stesso articolo 117, esse si rivelerebbero a ben vedere ripetitive e del tutto superflue (il che, di per sé, costituisce già un buon argomento a sostegno dell'interpretazione qui sostenuta, se è vero che anche le disposizioni costituzionali vanno interpretate *magis ut valeant*).

E dunque: cancellato il principio del parallelismo fra funzioni amministrative e funzioni amministrative (art. 118, primo e secondo comma); affermata, in linea di principio la generale competenza residuale dei comuni nella nuova ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi (art. 118, *incipit* del primo comma); rimesso al legislatore competente il potere di derogare a tale principio generale, conferendo parte di queste funzioni, per assicurarne l'esercizio unitario, ad altre amministrazioni (statali, regionali o locali), sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (art. 118, primo comma); nulla può evidentemente impedire al legislatore statale, competente in via esclusiva a determinare le funzioni fondamentali dei Comuni (art. 117, secondo comma), di stabilire che l'insieme delle funzioni autorizzatorie e/o concessorie concernenti lo *start up* degli impianti produttivi sia per l'appunto attribuito in forma unificata (e con notevoli effetti di semplificazione) ai Comuni, singoli o associati, non ravvisando per esse ragioni sufficienti per derogare alla regola generale stabilita dall'*incipit* del primo comma del nuovo art. 118. Siamo dunque di fronte a una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, tanto più che, in nome del principio di adeguatezza, lo stesso d.lgs. n. 112 del 1998 detta poi opportune disposizioni intese ad attivare strumenti di cooperazione dei Comuni con le Province, le Camere di Commercio e le stesse amministrazioni regionali e statali previamente competenti, alle quali possono essere richieste attività istruttorie.

comunali (timorose ed incerte di fronte alle nuove consistenti responsabilità che avrebbero dovuto assumersi, spesso senza disporre di adeguate risorse umane e tecniche). Ma, da una parte, il testo legislativo non è equivocabile, tanto sul punto del completo conferimento/attribuzione ai comuni di tutte le funzioni amministrative in materia (art. 23, comma 1), quanto sulla conseguente sottrazione delle stesse funzioni alle amministrazioni prima competenti, delle quali i Comuni “*possono (facoltativamente) avvalersi?*” e alle quali “*possono (facoltativamente) affidare singoli atti istruttori dei procedimenti?*”. Dall'altra, pare lecito supporre che proprio questa lettura riduttiva abbia di fatto limitato le potenzialità dell'innovazione, lasciando nelle mani della pluralità di amministrazioni in precedenza competenti efficaci strumenti per opporsi a una reale semplificazione e accelerazione del procedimento.

Resta tuttavia il fatto che, dopo alcune sperimentazioni di avanguardia che avevano registrato risultati anche superiori alle attese in termini di semplificazione del procedimento e di accelerazione dei tempi del rilascio dell' (ormai unico) provvedimento autorizzatorio per lo start up di nuovi impianti produttivi³⁰, l'innovazione introdotta dallo SUAP sembra per lo più ridursi ad una sorta di front office unificato, che consente all'impresa di presentare un'unica istanza e un unico progetto, mancando invece totalmente l'obiettivo della semplificazione organizzativa e di una effettiva unificazione delle responsabilità e delle competenze un. Risultato, nel complesso, comunque utile, ma di utilità alquanto marginale.

7. Missione impossibile, dunque? Dobbiamo rassegnarci a considerare il nostro sistema istituzionale e amministrativo un handicap, una palla al piede, più che una risorsa per crescere e competere? E magari ad abbracciare le teorie dello “Stato minimo”, e ad attrezzarci per fare, per quanto possibile, a meno di un'amministrazione pubblica che non riesce a divenire moderna e efficiente?

La risposta è no, e la motivazione è banale: semplicemente perché non possiamo permettercelo. Nell'epoca della competizione globale, l'handicap di un sistema istituzionale farraginoso e paralizzato e di un sistema amministrativo inefficiente, ingombrante e costoso non può essere aggirato con scelte autarchiche o isolazioniste, con svalutazioni competitive, o soltanto riducendo drasticamente il perimetro delle attività e dei servizi gestiti dal pubblico. Nessun grande Paese democratico ha percorso questa

³⁰ S. PAPARO, *Lo stato di attuazione degli sportelli unici per le attività produttive*, in <http://www.astridonline.it/Qualit--de/Sportello-/index.htm>; F. FERRARA, *Sportello Unico, semplificazioni amministrative e riduzione delle barriere all'imprenditorialità*, in *Sportello unico: gli effetti economici e amministrativi di una innovazione*, Roma, 2003; AA. VV., *La pubblica amministrazione e le associazioni delle imprese. Rilevazione sulla semplificazione*, Roma, 2004; P.C. GALEONE, *La diffusione e il successo degli sportelli unici*, in Astrid, *Gli sportelli unici*, cit., pp. 27-47..

strada. Le esperienze e le ideologie dello “Stato minimo” non hanno avuto successo duraturo. I sondaggi di opinione rivelano ovunque una nuova domanda di “pubblico”. Ma di un pubblico moderno, efficiente, rispettoso dell’autonomia del privato, capace di accompagnare e promuovere la crescita civile e lo sviluppo economico, di assicurare servizi pubblici di elevata qualità a costi contenuti (o di garantire la universalità dell’accesso e la qualità dei servizi assicurati dai privati e dal terzo settore).

La ripresa di un processo di riforma e di ammodernamento della macchina amministrativa che consenta in tempi brevi di ridurre le distanze rispetto ai Paesi che dispongono di amministrazioni più semplici, più snelle, più performanti e più innovative, rappresenta dunque oggi una scelta non eludibile.

In quest’opera non si parte da zero, come all’inizio degli anni Novanta. Bene o male, una riforma c’è stata. Non sono mancati errori e contraddizioni. Ma è stata, ciononostante, largamente apprezzata all’estero (in Francia negli Stati Uniti, in Gran Bretagna, in Spagna, nelle conferenze internazionali), forse più che in Italia. Non è stata attuata con coerenza e determinazione; è stata, anzi, in buona parte svuotata, boicottata o tradita. Richiede certamente correzioni e aggiornamenti, anche importanti. Ma soprattutto occorre oggi riprenderla, rilanciarla, completarla e attuarla, dotandola delle necessarie risorse umane e strumentali.

Almeno a livello dei “rami bassi”, gli obiettivi sono largamente condivisi e sono già dalla fine degli anni Novanta riconosciuti e strumentati dalle leggi. Occorre innanzitutto mettere al centro la qualità dei servizi e delle prestazioni; essa deve diventare la priorità strategica, e insieme il parametro per misurare successi e insuccessi, per premiare il merito e punire l’incompetenza, l’incapacità, il disimpegno. Occorre, conseguentemente, sostituire alla cultura burocratica la cultura dei risultati e della valutazione dei risultati, delle performance e della loro misurazione, del servizio pubblico e della soddisfazione del cittadino-utente. Occorre ripristinare il principio della imparzialità delle amministrazioni, e della autonomia e responsabilità dei dirigenti, e modularne la carriera sulla base dei risultati conseguiti e oggettivamente misurati: dunque fermare la deriva (peraltro incostituzionale³¹) verso lo spoils system, il clientelismo, il ritorno a pratiche diffuse di lottizzazione e di corruzione. Occorre investire sul capitale umano delle amministrazioni, sulla sua formazione e professionalizzazione, e su un sistema di incentivi (materiali e morali) adeguato a premiare il merito, l’innovazione, la produttività, i risultati. Occorre utilizzare fino in fondo le ICT come risorsa decisiva per reingegnerizzare i processi e reinventare i prodotti delle amministrazioni, reimpostando dalla base (dal cittadino) i

³¹ Rinvio a F. BASSANINI, *Potere politico e dirigenze amministrative*, in VV.AA., *Governo rappresentativo e dirigenze amministrative*, a cura di A. G. Manca e F. Rugge, Il Mulino-Duncker & Humblot, Bologna-Berlin, 2007, pp. 237-255, e a ASTRID, *L’amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, a cura di G. D’Alessio, Il Mulino, Bologna, 2008.

procedimenti amministrativi. Occorre ripristinare e rafforzare gli strumenti per la revisione e riqualificazione del sistema normativo e la semplificazione dei procedimenti amministrativi, per realizzare in tempi rapidi una radicale riduzione dei carichi regolativi e burocratici gravanti sulle famiglie e sulle imprese (*regulatory reform*) e per portare i tempi e i costi degli adempimenti burocratici ai livelli delle migliori performance europee.

Occorre anche adeguare la macchina amministrativa alle esigenze di un sistema decentrato, che richiede forte capacità gestionale da parte delle amministrazioni territoriali, ma abbisogna anche di una rinnovata amministrazione centrale. Uno Stato centrale che non si ritira, ma si riconverte dalla gestione centralizzata della produzione di beni e servizi pubblici all'esercizio incisivo delle funzioni di regolazione, di promozione, di coordinamento e di supporto, necessarie ad assicurare la coesione, la coerenza e l'efficienza di un sistema multilivello a rete (non rinunciando, beninteso, a rivedere la stessa distribuzione di competenze definita dal nuovo titolo V, riconsiderandola alla luce di una rigorosa applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza ed economicità).

8. Ma occorre soprattutto semplificare il sistema istituzionale e amministrativo, accresciutosi e complicatosi in modo farraginoso, con un'irragionevole moltiplicazione dei livelli istituzionali e degli enti amministrativi, dei concerti e delle intese, dei procedimenti complessi, delle duplicazioni e sovrapposizioni di competenze, con la metastasi di organismi inutili, e un inestricabile intreccio tra poteri concorrenti.

La questione della razionalizzazione e semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali rappresenta sempre uno dei capitoli centrali di ogni complessivo progetto di innovazione e modernizzazione. Le moderne società complesse richiedono, come è pacifico, sistemi di governance multilivello. Infatti, solo sistemi istituzionali e amministrativi "a rete" fortemente articolati, possono far fronte alla diversificazione e complessificazione delle domande sociali³² che ha segnato l'evoluzione delle società contemporanee. Solo una razionale divisione del lavoro, dunque dei poteri e delle responsabilità, tra le diverse istituzioni territoriali può evitare il sovraccarico delle domande al centro del sistema, assicurare aderenza alle esigenze dei cittadini, garantire un efficace controllo democratico sulla gestione dei servizi e l'impiego delle risorse.

Ma, nel contempo, i sistemi di governance multilivello tendono ad appesantirsi, a moltiplicare e diversificare gli organismi decisionali e gestionali, a complicare, sovrapporre, intersecare, frammentare, duplicare competenze, responsabilità e controlli, a introdurre defatiganti procedure di concertazione, codecisione e cogestione. Le normali esigenze di

³² e anche, per vero, alla crescita quantitativa delle domande rivolte al sistema delle istituzioni pubbliche: basta por mente al fatto che, solo cent'anni fa, lo smaltimento dei rifiuti, l'inquinamento dell'aria, e la congestione del traffico urbano non rientravano affatto tra le funzioni e i compiti propri del sistema delle amministrazioni pubbliche!

ammodernamento che ogni sistema organizzativo incontra in relazione al mutare del contesto sociale e alla ridefinizione delle sue missioni vengono assai spesso piegate a logiche di potere, di parte o di alimentazione di un ceto politico che si moltiplica come una metastasi maligna.

E' quello che è avvenuto anche in Italia, nonostante qualche tentativo di semplificare e razionalizzare il sistema. Come già ho ricordato, il più rilevante fra questi tentativi fu quello operato, da ultimo, con la legge 59 del 1997, i cui principi di semplificazione e riorganizzazione del sistema delle istituzioni territoriali sono stati poi costituzionalizzati con la riforma del titolo V (art. 118), hanno trovato parziale attuazione con il decreto legislativo 112 del 1998 e con le prime leggi di semplificazione, ma sono stati largamente contraddetti dalla legislazione successiva, dal gattopardismo dei vertici burocratici, dalla crescita esponenziale del ceto politico nazionale e locale e delle sue domande di alimentazione di clientele e apparati serventi.

A ben vedere, tuttavia, le riforme degli anni novanta - mentre avevano adeguatamente messo a fuoco le esigenze di semplificazione funzionale e normativa offrendo al riguardo soluzioni efficaci anche se rimaste in notevole parte inattuate - avevano affrontato i problemi della semplificazione organizzativa solo a livello dell'amministrazione statale (con la riorganizzazione del Governo, la dipartimentalizzazione di molti ministeri, la istituzione degli UTG); ma avevano pressoché ignorato i problemi della semplificazione organizzativa del sistema delle istituzioni territoriali³³. Né essi trovarono attenzione negli anni immediatamente successivi, fino alla presentazione, nel 2007, del disegno di legge recante la c.d. Carta delle autonomie. Ne offre prova, a ben vedere, anche la vicenda degli Sportelli Unici per le Attività Produttive: è infatti evidente che le difficoltà e gli ostacoli prodotti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sopra analizzata avrebbero potuto essere agevolmente superati ribadendo - mediante un provvedimento legislativo ad hoc o, meglio, mediante uno dei decreti delegati previsti dall'art. 2 della c.d. legge La Loggia³⁴ - che l' *insieme* delle competenze amministrative concernenti la realizzazione, ampliamento, cessazione riattivazione, localizzazione e rilocalizzazione di impianti produttivi spettano ai Comuni e vanno annoverate tra quelle funzioni fondamentali la cui individuazione è riservata alla competenza esclusiva del

³³ E' probabile che questa lacuna sia riconducibile anche alle difficoltà incontrate dal terzo dei disegni di riforma del sistema amministrativo presentati al Parlamento dal primo Governo Prodi nel luglio del 1996 (tutti e tre "collegati" alla legge finanziaria per il 1997). Mentre i primi due ebbero un iter parlamentare relativamente rapido e non troppo contrastato dando luogo alle leggi 15 marzo 1997 n. 59 e 15 maggio 1997 n. 127 (c.d. Bassanini prima e Bassanini seconda), il terzo (c.d. Napolitano-Vigneri) ebbe un iter assai più lungo e tormentato, fu "spacchettato" in vari disegni di legge stralciati dal principale, e giunse in porto, nel suo troncone principale fortemente mutilato, solo con la legge 3 agosto 1999, n. 265. Ma proprio ad esso era stato riservato il compito di ripensare l'architettura del sistema delle istituzioni territoriali....

³⁴ Legge 5 giugno 2003, n. 131. Su cui v. F. PIZZETTI, *L'articolo 2*, in VV.AA., *La legge La Loggia*, a cura di C. Cittadino, Maggioli, Rimini, 2003.

legislatore statale (così propone ora la c.d. Carta delle autonomie locali³⁵). Si sarebbe trattato, come è evidente, di una letterale riproposizione di quanto già stabilisce l'art. 23, primo comma, del decreto legislativo n. 112/1998: ma avrebbe fatto incontestabilmente di questa disposizione una norma di attuazione del disposto dell'art. 117, lettera *p*, della Costituzione, togliendo ogni pretesto a ulteriori contestazioni da parte delle amministrazioni statali e regionali, del tipo di quelle che hanno finora ostacolato la piena funzionalità degli sportelli unici³⁶.

9. Per affrontare il problema della semplificazione in tutte le sue dimensioni – come è necessario fare - occorre dunque ripartire di qui, dalla semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali, per il resto potendo disporre della solida base di un complesso di riforme che richiedono soprattutto un'opera di aggiornamento, integrazione, manutenzione e determinata e coerente implementazione. E' ciò che ha fatto un gruppo di Astrid. In questo libretto sono esposti i primi risultati della sua riflessione, in forma di alcune linee guida sintetiche, intese a indirizzare il lavoro di ricerca e elaborazione che proseguirà con analisi più dettagliate.

I lettori vi troveranno proposte innovative e coraggiose. Non tutte nuove, anche perché i *work in progress* elaborati dal gruppo sono stati largamente utilizzati dal Governo nella redazione della cosiddetta Carta delle autonomie della Repubblica, purtroppo decaduta per la prematura fine della XV legislatura³⁷. Proposte innovative e coraggiose, ma meditate e non demagogiche. Non va infatti dimenticato che la semplificazione è uno strumento, non un obiettivo: l'obiettivo resta quello di costruire un sistema capace di promuovere la crescita, lo sviluppo sostenibile, la coesione sociale, la tutela e la attuazione dei diritti fondamentali dei cittadini, la qualità della

³⁵ Ma v. già in tal senso F. BASSANINI, S.PAPARO e G. TIBERI, *Competitività e regolazione*, in *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, a cura di L. Torchia, Passigli, Firenze 2005, p. 159.

³⁶ Non si sarebbe trattato, beninteso, di una soluzione di per sé risolutiva di tutti i problemi di implementazione dello sportello unico (su cui v. per una aggiornata analisi e alcune proposte, ASTRID, *Lo sportello unico per le attività produttive*, cit. passim). Va in particolare sottolineato che, se (o fino a quando) non verranno conferite ai Comuni (o alle unioni di Comuni) le risorse finanziarie e le competenze specialistiche per svolgere direttamente le necessarie attività istruttorie, rimarrà aperto il problema della cooperazione delle altre amministrazioni. Come è noto, le *best practices* finora registrate in materia di sportelli unici (v. Formez, *Comuni e imprese. 56 Best practices di sportello unico*, Roma, 2002) sono per lo più riconducibili a casi di eccellenza sul piano della cooperazione fra le amministrazioni (del resto, il tema della cooperazione interistituzionale nella *governance* delle moderne società complesse è – com'è noto – del tutto ineludibile). Resta quindi essenziale l'attribuzione di adeguate risorse ai Comuni e/o l'individuazione di strumenti che assicurino e promuovano la cooperazione delle altre amministrazioni (e in particolare di quelle dello Stato).

³⁷ D.d.l. Senato, n. 1464, presentato il 5 aprile 2007 (vedilo in <http://www.astrid-online.it/--le-trasf/Disegno-di/AS1464.pdf>), su cui v. A. PAJNO, *Verso la carta delle autonomie della Repubblica*, in questo volume.

vita, la difesa dell'ambiente e dell'ecosistema. Un sistema amministrativo più moderno e più snello è in grado di raggiungere meglio questi obiettivi, mediante una regolazione più efficace e meno invasiva, un'attività di controllo severa ma non paralizzante, servizi pubblici di migliore qualità e aperti a tutti, un rigoroso controllo della spesa pubblica e della sua qualità, in modo da non comprimere le risorse destinate agli investimenti dei privati e ai consumi delle famiglie.

E' dunque con questo criterio che le proposte di semplificazione vanno valutate e misurate. E' per questo che non proponiamo la soppressione *tout court* delle Province. Un ente territoriale di area vasta, intermedio fra le Regioni (salvo forse, le più piccole tra esse) e la grandissima maggioranza dei Comuni, si rivela infatti, ad una analisi svolta senza pregiudizi sulla base del criterio or ora indicato, del tutto indispensabile per l'esercizio di un discreto *bouquet* di funzioni, attività e servizi, che i Comuni non metropolitani non sono in grado di assicurare, data la loro insufficiente dimensione territoriale e demografica; e che, peraltro, non potrebbero essere espletati dalle Regioni (salvo, forse, appunto, dalle Regioni di minore dimensione), senza snaturarne il ruolo e la missione, e senza generare gli effetti di sovraccarico al centro e di distanza dalle esigenze e dal controllo dei cittadini che una corretta applicazione del principio di sussidiarietà³⁸ (e dei connessi principi di adeguatezza e differenziazione) tende ad assicurare.

Aggiungo che il gruppo ha lavorato assumendo come limite la individuazione di proposte e soluzioni adottabili "a Costituzione vigente", e dunque suscettibili di essere approvate e attuate in tempi ragionevolmente brevi. Mentre le Province sono espressamente previste dalla Costituzione tra le istituzioni territoriali "costitutive della Repubblica", equiordinate allo Stato, ai Comuni, alle Regioni e alle Città metropolitane³⁹. La presenza di queste ultime consente di escludere che la Provincia sia costituzionalmente un ente necessario sempre e dovunque. E così è non solo lecito, ma del tutto ragionevole, pensare che nelle aree metropolitane le Province possano essere del tutto sostituite dalle Città metropolitane, evitando la sovrapposizione di più istituzioni di area vasta. E si può, come già accennato, discutere sulla opportunità di prevederla dove le Regioni hanno esse stesse dimensioni da ente intermedio di area vasta (è il caso della valle d'Aosta, dove alla Regione sono affidate le funzioni e i compiti provinciali, sia pure in forza dello statuto speciale di autonomia approvato con legge costituzionale).

Il vincolo che comunque ne deriva, nel senso della configurazione di un sistema di istituzioni territoriali articolato su tre livelli, non costituisce una

³⁸ Per maggiori indicazioni sul punto rinvio a F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in VV.AA. *I controlli suella autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Atti del 52° convegno di studi di Scienza dell'amministrazione, Giuffré, Milano, 2007, pp. 43-85.

³⁹ Art. 114 della Costituzione su cui v. F. BASSANINI. *La Repubblica della sussidiarietà*, cit

anomalia. E' in Europa, la soluzione adottata da tutti i Paesi di dimensioni comparabili a quella italiana, ed anche da Paesi di dimensione più ridotta. Come dimostra la tabella pubblicata in appendice a questo paper, una architettura istituzionale articolata su due livelli territoriali si ritrova in Europa solo in Paesi con popolazione inferiore ai 7 milioni di abitanti, dalla Danimarca in giù.

Più che ipotizzare la soppressione delle Province, conviene dunque, come il gruppo di Astrid propone, disboscare la giungla di enti e strutture intermedie fra Comuni e Province e fra Province e Regioni, la giungla dei consorzi, degli enti e delle società partecipate, che oggi complicano l'architettura del sistema territoriale, ben al di là della originaria configurazione a tre livelli; e impostare un'operazione di rigorosa riallocazione delle funzioni e dei compiti, in modo da assegnare per quanto possibile ad un solo livello e ad un solo soggetto territoriale le funzioni e i compiti che esso è in grado di assicurare in modo soddisfacente, eliminando doppioni, sovrapposizioni, interferenze, intrecci di competenze e di responsabilità, generatori di inefficienze, sprechi, paralisi decisionale, inefficienza del sistema.

A ciò dovrà accompagnarsi la rapida e rigorosa attuazione dei principi del federalismo fiscale, sanciti dall'articolo 119 della Costituzione. L'autonomia sul versante della spesa non può essere slegata dalla attribuzione alle istituzioni territoriali (a *ciascuna* istituzione territoriale) delle risorse sufficienti al "finanziamento *integrale* delle funzioni pubbliche loro attribuite" (art. 119, quarto comma), e dunque dalla applicazione del principio di solidarietà che caratterizza il modello del federalismo cooperativo (art. 119, terzo e quinto comma); ma anche dalla rigorosa attuazione dei principi di autonomia e responsabilità nella provvista delle risorse, propri del modello federale (art. 119, commi 1, 2, e 6)⁴⁰.

⁴⁰ Rinvio in proposito a ASTRID, *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta, Il Mulino, Bologna, 2004; F. BASSANINI, *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale* in A. ZANARDI, *Per lo sviluppo: rapporto sul federalismo fiscale*, Il Mulino, Biologa, 2006; ASTRID, *Il disegno di legge sulla attuazione dell'Articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale: prime riflessioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2007.