

## SINTESI NORMATIVA

Nell'ultimo decennio del XX secolo la pubblica amministrazione italiana ha subito un **processo riformatore** di ampia portata:

### **Organico:**

ha investito tutti gli apparati amministrativi (statali, regionali e locali) nonché la struttura fondamentale dei rapporti fra lo Stato e le autonomie, attuando un vasto decentramento.

### **Frammentario:**

non vi è stato un solo testo di riforma, ma più interventi legislativi, adottati in successive fasi storiche da diverse maggioranze politiche, con i quali sono stati rinnovati o trasformati diversi istituti giuridici ed apparati amministrativi.

Voltandoci a guardare l'ultimo decennio, tuttavia, si può dire che assume un volto univoco, nel quale emerge un'organica tendenza verso la **modernizzazione del sistema amministrativo**.

Le tappe che hanno scandito tale passaggio sono segnate da una serie di leggi:

- **1990/93:** leggi sul procedimento amministrativo, sulle autonomie, sull'elezione diretta degli amministratori locali e sulla privatizzazione del pubblico impiego;
- **1997/99: semplificazione** e riordino della pubblica amministrazione, "**federalismo amministrativo**" e compimento della privatizzazione nel rapporto di lavoro.

La seconda stagione (1997/99) è detta "**Bassanini**" (all'epoca Ministro della Funzione Pubblica che ne ha curato il coordinamento).

Nonostante la sostanziale unità del processo innovatore, la riforma Bassanini fu contrassegnata da una pluralità di testi normativi che rendono più consono parlare di "riforme".

### **TESTO FONDAMENTALE:**

**legge 15 marzo 1997, n. 59**, nota come "**legge Bassanini**", presentata, al momento del suo varo, come innovazione apportatrice di:

◆ "**Semplificazione**" delle procedure amministrative e dei vincoli burocratici alle attività private, in risposta alle istanze sempre più pressanti dal mondo della politica, del lavoro e della produzione, oltre che più in generale dell'opinione pubblica (**eupeismo**).

◆ "**Federalismo amministrativo**", cioè il massimo decentramento realizzabile con legge ordinaria, senza modifiche costituzionali (**localismo**).

La matrice della legge 59/1997 è europea, quindi sovranazionale, in quanto originata da spinte all'armonizzazione ed unificazione amministrativa degli apparati dei diversi Paesi membri dell'Unione.

La legge 59/1997 si è configurata come una **legge delega**, finalizzata essenzialmente a dare al Governo il potere di emanare decreti delegati al fine di sviluppare una vastissima attività di innovazione e riforma dell'intero sistema amministrativo italiano, nonché per incidere in modo rilevantisimo:

- ◆ sul sistema delle fonti;
- ◆ sulle strutture di governo dello Stato;
- ◆ sulle modalità di collegamento fra Stato, Regioni e sistema delle autonomie locali.

## Caratteristiche fondamentali dell'attività di riforma delineata dalla L. n. 59/1997:

- ◆ ridefinire i rapporti e la distribuzione delle competenze fra lo Stato, le Regioni e il sistema delle autonomie locali, realizzando quello che è stato definito il "**terzo decentramento**" (dopo quelli del 1970-72 e del 1975-77) e come il "massimo di federalismo amministrativo a Costituzione invariata";
- ◆ riformare, coerentemente con il federalismo amministrativo da realizzare, la **riforma della Presidenza del Consiglio, dei Ministeri e in generale degli enti pubblici nazionali**, conducendo a termine il processo riformatore già avviato con la l. n. 400 del 1988 e ripreso durante il primo governo Amato e il governo Ciampi;
- ◆ completare le riforme di primarie strutture amministrative avviate durante il decennio precedente e in particolare quelle relative al rapporto del pubblico impiego, alla struttura e al ruolo della dirigenza pubblica, alla formazione dei funzionari e dei dirigenti pubblici e le relative modalità di selezione e di carriera;
- ◆ rivedere le modalità di organizzazione e di funzionamento di alcuni ambiti specifici dei servizi pubblici e della disciplina pubblicistica di alcuni settori economici, mirando anche ad avviare massicci fenomeni di **rilocalizzazione** delle funzioni fra Stato e Regioni nonché di **privatizzazione** e di **delegificazione** di alcuni settori precedentemente a forte caratterizzazione pubblicistica;
- ◆ realizzare la **semplificazione delle procedure e delle regole** che presiedono all'attività amministrativa in generale e all'organizzazione e al funzionamento della amministrazione italiana in particolare, anche attraverso forme nuove di **privatizzazione** di alcuni settori precedentemente a forte carattere pubblicistico;
- ◆ riformare il sistema scolastico italiano, organizzandolo sulla base di una rete di istituzioni scolastiche dotate di autonomia funzionale ed estendendo anche all'organizzazione scolastica il **regime delle autonomie funzionali** già introdotto per le Università e per le Camere di commercio.

Il complesso processo riformatore del sistema amministrativo imponeva necessariamente che **prima** si dovessero ripensare gli equilibri fra Centro (Stato) e soggetti periferici (Regioni ed enti territoriali minori) e solo **dopo** si potesse realizzare una coerente e funzionale riforma del Centro. La L. n. 59, tuttavia, non dedicava particolare attenzione, né conteneva specifiche deleghe, in ordine alla riforma dell'organizzazione interna delle Regioni e ai rapporti fra i suoi organi. Tale materia era infatti disciplinata direttamente dalla Costituzione.

Anche se la legge 59/1997 non realizzava alcun "**federalismo a Costituzione invariata**", per il semplice fatto che non è possibile realizzarlo senza intaccare la Costituzione, la riforma della pubblica amministrazione operata dalle leggi Bassanini e dai successivi interventi legislativi ad esse collegati hanno contribuito a concretizzare un progetto ormai risalente nel tempo, messo a dura prova dai lunghi tentativi di riforma:

- 1944: il Governo provvisorio in carica istituisce la Commissione Forti;
- 1945/46: Commissione Persico;
- 1948: Commissione Giovannini per la riforma del pubblico impiego;
- 1950: istituzione, presso la Presidenza del Consiglio, dell'Ufficio per la riforma dell'amministrazione - "progetto Lucifredi" per la semplificazione, la disciplina del procedimento amministrativo, l'organizzazione dei pubblici impiegati per "gradi funzionali", la responsabilità dirigenziale, etc.;

- 1957: elaborazione del testo unico sugli impiegati civili dello Stato, che viene però recepita solo in minima parte, confermando così un'organizzazione tradizionale del pubblico impiego;
- anni '60: ripresa dei lavori da parte della Commissione Medici;
- 1968/70: **legge n. 108 del 1968** e **legge n. 281 del 1970** - attuazione delle Regioni.

Aggiustamenti concreti nelle riforme amministrative si riscontrano a partire da:

- **D.P.R. 748/1972**: regionalizzazione, istituzione della dirigenza;
- **D.P.R. 749/1972**: riforma dei segretari comunali;
- 1975: **seconda legge di delega 382/1975** che consente l'adozione dei **decreti legislativi 616 e 617/1977 (secondo decentramento**: questa volta le riforme e i mutamenti indotti toccano in misura significativa lo stesso sistema degli enti territoriali che si vede assegnate nuove e importanti competenze, anche per limitare il trasferimento stesso delle competenze, e dei conseguenti beni e risorse, in favore delle Regioni. I vincoli costituzionali continuano tuttavia a pesare, e le Regioni entrano in quello che viene definito un "cono d'ombra" che dura fino alla XIII legislatura.);
- 1979: **Rapporto della Commissione Giannini** - studi avanzati che ancora una volta vengono accolti solo in minima parte nelle conseguenti riforme;
- 1983: **legge 20 marzo 1983, n. 93**, "legge quadro sul pubblico impiego", che introduce le qualifiche funzionali senza riformare la struttura organizzativa degli uffici;
- 1988: **legge n. 400 del 1988** - mentre le riforme costituzionali non riuscirono mai ad avere successo e fecero registrare numerosi e ripetuti tentativi falliti, il processo di riforma delle strutture amministrative e di governo ebbe sorte migliore, sfociando, in particolare, in misure incidenti sui procedimenti amministrativi, sull'organizzazione amministrativa e sulla stessa struttura del governo e della presidenza del Consiglio.

Fine anni '80 - **duplice innovazione**:

#### ◆ sistema delle amministrazioni locali

#### ◆ sistema del raccordo tra amministrazione e cittadini

Anni '90 - l'amministrazione viene più volte ritoccata, ma è sostanzialmente ancora incapace di rispondere alle istanze della società:

- 1990: **legge 8 giugno 1990, n. 142** "Ordinamento delle autonomie locali", segna un'innovazione molto rilevante concludendo positivamente un processo avviato da molti anni;
- 1990: **legge 7 agosto 1990, n. 241** "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", costituisce un punto di approdo molto importante di un processo riformatore delle modalità di azione della pubblica amministrazione che ha finalmente l'effetto di ampliare significativamente i diritti concreti dei cittadini, le modalità di partecipazione ai procedimenti amministrativi, le possibilità di accelerazione e di coordinamento delle attività amministrative facenti capo ai diversi soggetti dell'ordinamento;
- 1993: **Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29** "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'**art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 241**", cioè la riforma del pubblico impiego e la netta separazione fra responsabilità politica e amministrazione;
- 1993/94: primo programma generale di riforme amministrative della storia repubblicana, delineato e parzialmente portato a compimento dal Governo Ciampi, con successivi aggiustamenti.

In sostanza, il **periodo compreso tra la X legislatura (1992) e l'inizio della XIII (1996)**, ha registrato i seguenti fenomeni:

- ◆ il ripetuto fallimento di ogni tentativo di avviare una riforma organica della Costituzione;
- ◆ il forte mutamento intervenuto nel sistema politico, anche a livello regionale e locale, dovuto sia a fattori politici (crisi di delegittimazione legata a Tangentopoli) sia a fattori istituzionali (le nuove leggi elettorali adottate);
- ◆ la ripresa incisiva di un processo riformatore che estese e portò avanti la riforma dell'amministrazione pubblica, specialmente centrale e statale, già avviato negli anni precedenti;
- ◆ la sostanziale, perdurante, incapacità di incidere profondamente sul rapporto tra Stato, da un lato, Regioni e sistema degli enti territoriali minori dall'altro.

L'esperienza maturata in quegli anni dimostra che senza significative innovazioni costituzionali, e senza avere il coraggio di superare i limiti formali e sostanziali posti dall'ordinamento costituzionale vigente, è impossibile dar vita a un compiuto salto di qualità in un senso che già si comincia a definire "federale", ma che più correttamente potrebbe essere qualificato come orientato a garantire il **pluralismo reale** dei soggetti titolari di competenze legislative e amministrative e un coerente e forte **sistema di articolazione policentrica dell'ordinamento complessivo**.

Tutte le riforme proposte dal '90 in poi sono state incisivamente "ritoccate" dalla legge 59/1997 e dai relativi decreti delegati (riforma dell'amministrazione statale ed enti pubblici nazionali), e successivamente dalla **legge 15 maggio 1997, n. 127** ("**Bassanini bis**" - riforma degli enti locali) che alla riforma del decentramento accompagna quella della semplificazione amministrativa con l'obiettivo di ridisegnare l'organizzazione ed il funzionamento dell'amministrazione pubblica con particolare riferimento a quella locale.

In definitiva, i due oggetti della *Bassanini bis* sono:

- la riforma dei procedimenti (**snellimento**);
- la riforma degli uffici (**riorganizzazione**).

Le due leggi Bassanini sono successivamente state integrate con le leggi **Bassanini ter** e **Bassanini quater**:

- **legge 16 giugno 1998, n. 191** "Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n.127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in termini di edilizia scolastica";
- **legge 8 marzo 1999, n. 50** "Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - legge di semplificazione 1998".

L'attuale tendenza agli aggiustamenti in materia amministrativa è in buona parte conseguente:

- ◆ alla consapevolezza della **necessità di una riorganizzazione** di una realtà disordinata e frammentaria, che richiede distinti e successivi interventi
- ◆ al continuo **mutamento della società**, che dev'essere accompagnato da altrettanta **elasticità degli apparati amministrativi**

In questo senso, l'art. 20 della legge 59/1997 obbliga il Governo alla presentazione, entro il 31 gennaio di ogni anno, di un disegno di legge per la delegificazione di norme concernenti i provvedimenti amministrativi. In allegato al disegno, dev'essere presentata una relazione sullo stato di attuazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi (il primo disegno ha dato come frutto la legge di semplificazione 1998 detta Bassanini *quater*). Di qui, infine, la forte spinta all'attuazione di innovazioni anche strutturali nell'organizzazione e nel funzionamento degli apparati amministrativi, nonché all'introduzione di nuovi e massicci programmi di informatizzazione e di ammodernamento delle regole e delle procedure dell'attività amministrativa, specialmente di quella rivolta a garantire i servizi ai cittadini.

Dibattito:

- Dopo il Testo unico della legge comunale e provinciale del 1934, quale fonte normativa ha attivato il riordino del sistema delle autonomie locali?
- La riforma Bassanini realizzatasi nel corso della XIII legislatura si è limitata a svolgersi a "costituzione invariata" o ha anticipato, almeno in parte, future riforme costituzionali nella ripartizione di competenze tra Stato, regioni ed enti locali minori?