Roma 7 /8 ottobre 2016 - AIPDA

Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme.

Bernardo Giorgio Mattarella

La riforma amministrativa: istruzioni per l'uso

* * *

Sommario: 1. Le riforme amministrative e la legge. 2. I soggetti delle riforme. 3. Il tempo delle riforme. 4. I temi delle riforme. 5 Il disegno delle riforme. 6 L'attuazione delle riforme

1. Le riforme amministrative e la legge

A causa della diffusa attitudine degli studiosi (oltre che dei politici e dei pubblici funzionari) a sopravvalutare l'importanza e la necessità delle leggi, si tende spesso a identificare le riforme amministrative con le leggi di riforma amministrativa. Ma l'equazione è sbagliata, non solo perché normalmente le leggi sono solo il principio dell'opera riformatrice, che va completata a livello amministrativo, ma anche perché riforme importanti si possono fare senza nuove leggi.

L'insufficienza delle leggi, senza un'adeguata attenzione alla loro attuazione, è dimostrata dal basso grado di attuazione di alcune importanti norme di riforma: si pensi all'autocertificazione, rimasta dormiente per oltre venti anni dopo essere stata introdotta nel 1968; al termine del procedimento amministrativo, obbligatorio a partire dal 1990, che molte amministrazioni continuano a non rispettare e, spesso, a non fissare; al divieto di aggravamento del procedimento, a sua volta previsto fin dal 1990 e a sua volta disinvoltamente violato da tante amministrazioni; alla centralizzazione dei concorsi pubblici, prevista da una norma del 2013, finora sostanzialmente inattuata e aggirata. Buona parte dell'opera riformatrice, quindi, consiste nello sforzo per imporre l'attuazione di norme vigenti da parte delle amministrazioni e l'effettiva fruizione di esse da parte dei cittadini e degli operatori economici.

Né bisogna dimenticare che molte importanti riforme possono essere fatte, e a volte sono state fatte, senza bisogno di interventi legislativi. Tra le riforme più recenti, si può menzionare l'adozione, da parte di molti comuni, di moduli unificati per la presentazione delle istanze: riforma che non richiede interventi legislativi, ma l'esercizio coordinato dell'autonomia. Altre importanti innovazioni, che procedono a livello amministrativo, sono quelle volte alla modernizzazione delle amministrazioni e alla prestazione di servizi *on line*. Un buon esempio è il Sistema pubblico di identità digitale (Spid), che potrà sostituire le tante identità, con le quali ogni individuo viene riconosciuto dai diversi siti *internet* di enti pubblici e privati, e alla quale corrisponderà un'unica

password: la sfida della diffusione e quella della sicurezza si giocano sul piano amministrativo e non su quello legislativo. Un altro esempio è l'Anagrafe nazionale della popolazione residente, che, unificando le ottomila anagrafi autonome attualmente esistenti, migliorerà la qualità delle informazioni in esse contenute e consentirà aggiornamenti tempestivi e coordinati. Ulteriori esempi sono il processo telematico, la fatturazione elettronica, il fascicolo sanitario elettronico, i servizi di pagamento *on line* e l'uso delle piattaforme *e-learning* per la formazione dei dipendenti pubblici.

È vero, tuttavia, che di leggi vi è bisogno, perché in Italia l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni sono molto regolate dalla legge: molto più di quanto avvenga per le persone giuridiche private, che sono pressoché libere di modificare la propria organizzazione e le proprie procedure; e anche molto più di quanto avvenga per le amministrazioni pubbliche di altri stati, nei quali le leggi contengono i princìpi di organizzazione e funzionamento, ma non le norme di dettaglio. Ciò dipende sia da cause fisiologiche, come la riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa, sia da cause patologiche, come l'eccesso di leggi che notoriamente affligge il nostro ordinamento e che riguarda principalmente il settore amministrativo. La conseguenza è che, a differenza di quanto avviene per il settore privato, per le pubbliche amministrazioni ogni rilevante cambiamento richiede una o più leggi: la legge serve non solo per le grandi riforme, che introducono princìpi nuovi, ma anche per i continui adattamenti necessari nella vita delle amministrazioni.

Ciò spiega perché la legge n. 124 del 2015 contenga, oltre ad alcune norme di immediata applicazione, quattordici deleghe legislative e perché in base a queste deleghe siano stati adottati o siano in corso di adozione una ventina di decreti legislativi e un regolamento delegificante. Sia le previsioni di immediata applicazione della legge, sia i decreti legislativi, peraltro, apportano modifiche a leggi o decreti legislativi già vigenti, senza quindi alimentare l'inflazione normativa (con l'unica eccezione data dall'articolo 14 della legge, relativo alla conciliazione tra tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, suscettibile peraltro di confluire nel futuro nuovo testo unico del pubblico impiego). In tre casi (quello delle società partecipate da pubbliche amministrazioni, quello dei servizi pubblici locali e, appunto, quello del pubblico impiego), poi, le deleghe legislative sono rivolte al riordino normativo dei relativi settori, attraverso l'elaborazione di testo unici.

2. I soggetti delle riforme

In virtù di quanto si è appena osservato, il Parlamento ha necessariamente un ruolo importante nelle riforme amministrative italiane. Tuttavia, le riforme amministrative sono naturalmente compito soprattutto del Governo: sia per la frequente complessità, che suggerisce il ricorso alla

delega legislativa, sia per l'oggetto, che riguarda l'apparato amministrativo, sottoposto appunto al potere di indirizzo del Governo. La legge n. 124 del 2015 nasce da un disegno di legge governativo, ampliato e modificato, per lo più migliorandolo, dal Parlamento, che ha approvato la legge dopo tre letture e – unica tra le più importanti leggi di riforma della XVII legislatura – senza bisogno di voti di fiducia.

Che la delega legislativa sia una soluzione pressoché obbligata per riforme complesse non sembra potersi dubitare. Le scelte legislative fondamentali, naturalmente, devono essere compiute dal Parlamento, ma – nel descritto contesto di inflazione legislativa – i dettagli devono essere affidati al Governo, che, da un lato, dispone delle necessarie conoscenze e di personale che può impegnarsi a tempo pieno nella costruzione di testi normativi complessi e, dall'altro, non è esposto al continuo rischio di emendamenti non adeguatamente meditati e di compromessi che possono stravolgere le linee fondamentali di riforma. La delega legislativa concilia le prerogative del Parlamento, che definisce l'oggetto e i princìpi ispiratori delle riforme, con l'esigenza di mantenere la coerenza dei testi e l'univocità della linea politica.

Tuttavia, il Parlamento è un delegante riluttante. Non può fare a meno di affidare al Governo la redazione dei testi normativi, ma, abbastanza comprensibilmente, non riesce a distaccarsi del tutto dal potere legislativo. L'opposizione parlamentare diffida di ogni trasferimento di potere al Governo e gli stessi rappresentanti parlamentari della maggioranza esitano a passare la mano. Per molti parlamentari, una riforma in corso è un'occasione irrinunciabile per incidere sulla legislazione, limitando il controllo governativo sul processo legislativo. Così si spiegano, da un lato, le deleghe estremamente dettagliate, con un numero abnorme di princìpi e criteri direttivi (fino all'assurdo della delega per il codice dei contratti pubblici, che ne conteneva cinquantanove[1]), magari contraddittori tra loro; dall'altro, il progressivo appesantimento della procedura per l'adozione dei decreti legislativi, dove al semplice modello dell'articolo 76 della Costituzione sono stati aggiunti prima i pareri delle commissioni parlamentari competenti, poi ulteriori pareri di altri organi, poi ancora – nel caso di mancato recepimento dei pareri delle commissioni parlamentari – ulteriori pareri delle commissioni stesse (che tendono a loro volta a moltiplicarsi: commissioni che si riuniscono congiuntamente sommando le rispettive condizioni e osservazioni, commissione bilancio con le sue condizioni sempre vincolanti, commissione per la semplificazione e quant'altro). Anche la Corte costituzionale, con qualche stravagante sentenza[2], provvede a volte a complicare ulteriormente la procedura, che diventa un percorso a ostacoli.

[1] Legge 28 gennaio 2016, n. 11.
[2] Sentenza n. 251 del 2016.

Nella legge n. 124 del 2015 non si è sostanzialmente verificato il primo problema, in quanto i princìpi e criteri direttivi non erano troppo dettagliati (e, in qualche caso, erano fin troppo sintetici, tendendo a coincidere con gli oggetti del potere legislativo delegato), con un'unica eccezione: la delega sulla dirigenza amministrativa, delega particolarmente sofferta e delicata, talmente dettagliata da essere difficile da esercitare. Si è verificato invece il secondo, perché, per tutte le deleghe, il procedimento era alquanto complesso.

Altri importanti soggetti delle riforme amministrative sono ovviamente le amministrazioni stesse, depositarie della più approfondita conoscenza dei problemi e necessarie esecutrici di ogni innovazione organizzativa o procedurale. Le amministrazioni italiane, tuttavia, si caratterizzano purtroppo per una evidente incapacità di riformarsi e anche di elaborare idee e proposte. Sono quasi inesistenti, anche nelle amministrazioni centrali, uffici studi degni di questo nome, mancano strutture in grado di elaborare politiche pubbliche e di sottoporre proposte agli organi politici. A ciò si aggiunge l'atteggiamento conservatore, ostile alle idee innovative, che spesso contraddistingue amministrazioni strategiche come la Ragioneria generale dello Stato e il Dipartimento della funzione pubblica (non mancano, ovviamente, le eccezioni, date da singoli dirigenti capaci di guardare al di là delle prassi e dei problemi immediati, né mancano personalità di eccezionale capacità e disponibilità al confronto e all'innovazione).

Ciò spiega perché le riforme amministrative italiane siano sempre state concepite all'esterno dell'amministrazione, piuttosto che al suo interno: da studiosi, per lo più raccolti intorno al ministro della funzione pubblica di turno, e non dai vertici delle amministrazioni. Ma gli studiosi sono spesso astratti, non sempre hanno esperienza di amministrazione, a volte non capiscono i veri problemi delle amministrazioni: in questo, spesso sono più bravi i politici, che quella esperienza la hanno. Si spiegano in questo modo i difetti di alcune riforme amministrative, macchine complicatissime, mirabili nella concezione, inapplicabili nella pratica (si pensi alla disciplina della valutazione dei rendimenti degli uffici e dei dipendenti pubblici). Per i professori universitari, partecipare alla redazione di una legge è spesso una salutare lezione di umiltà. Gli studiosi, come è noto, spesso sono anche un po' vanitosi, piuttosto attaccati alle proprie idee, ma pronti a prendersi il merito delle riforme: è sorprendente quanti padri siano pronti a rivendicare la paternità di ogni legge di riforma.

L'esperienza italiana è caratterizzata da una certa debolezza anche sul fronte delle istituzioni culturali. I partiti politici hanno in buona parte abdicato alla funzione di elaborazione di progetti di riforma. I sindacati svolgono per lo più un ruolo di resistenza e comunque difendono interessi specifici, non necessariamente convergenti con quelli generali. Non mancano le associazioni e fondazioni culturali, più o meno legate a forze politiche o a esponenti politici, ma poche di esse

sono in grado di coniugare capacità di approfondimento e conoscenza delle amministrazioni, e molte di esse tendono spesso ad agire come gruppi di potere o di influenza, piuttosto che come disinteressati centri di elaborazione culturale.

Infine, giocano un ruolo importante nel processo riformatore gli organi consultivi, primo tra tutti il Consiglio di Stato, il cui parere era previsto per tutti i decreti legislativi previsti dalla legge n. 124 del 2015, è stato reso sempre in tempi piuttosto brevi e ha sempre fornito un contributo importante al miglioramento dei testi. Il ruolo degli organi consultivi è importante sia ai fini della legittimità e della qualità della normazione (come nel caso del Consiglio di Stato), sia ai fini della tutela di interessi importanti, dei quali i redattori di uno schema di provvedimento normativo potrebbero non aver tenuto adeguato conto (come la tutela dei dati personali, assicurata dai pareri del relativo Garante). Naturalmente, neanche gli organi consultivi sono infallibili: il loro è un compito particolarmente complesso, perché in un tempo limitato devono valutare testi complessi, redatti nell'arco di molti mesi sulla base di approfondite riflessioni e di accurata ponderazione delle scelte. Gli organi consultivi inevitabilmente hanno una conoscenza delle relative materie inferiore a quella delle amministrazioni che hanno redatto i testi, ma devono individuare e valutare gli obiettivi della disciplina, le ragioni delle varie scelte di principio e di dettaglio, le possibili soluzioni alternative. Per queste ragioni, è importante che i testi dei provvedimenti normativi siano accompagnati da relazioni chiare e analitiche, che diano conto delle diverse soluzioni ipotizzate e delle ragioni delle scelte fatte, e che possa esservi un confronto tra essi e le amministrazioni proponenti: come quello che, nel caso di alcuni decreti previsti dalla legge 124, è stato consentito dalle audizioni condotte dalla Sezione per gli atti normativi del Consiglio di Stato, molto più rapide ed efficaci dello scambio di ordinanze istruttorie e note di risposta.

3. Il tempo delle riforme

Le riforme amministrative hanno bisogno di tempo, per concepirle e per attuarle. Il tempo, però, è sempre poco e dipende dai cicli e dai ritmi della politica. Le esigenze politiche condizionano la scelta dei tempi e dei temi. Vi sono riforme che difficilmente attraggono l'interesse dei politici, perché i loro effetti positivi sono grandi, ma nascosti e non immediati: per esempio, il riordino normativo, che richiede una forte volontà politica e difficilmente la ottiene.

Sui tempi delle riforme, poi, incide molto l'attualità. Una polemica politica, un'inchiesta giornalistica o anche la percezione distorta di un fenomeno possono rendere urgente una riforma che effettivamente non lo è, o lo è meno di un'altra, o la cui preparazione meriterebbe un maggiore lavoro di studio e approfondimento: così, si decide un intervento legislativo il cui oggetto è impreciso e le cui linee sono indefinite. L'esigenza di annunciare la riforma al momento giusto, per

trarne un vantaggio in termini di consenso, prevale spesso sull'esigenza di prepararla con cura, e ci si trova a dover correggere sostanzialmente il tiro nel corso del procedimento di approvazione della legge o del decreto. L'evoluzione del quadro politico, peraltro, può anche produrre sostanziali rallentamenti: si lavora a lungo per redigere un testo legislativo o regolamentare complesso e, quando questo è pronto, si è prodotta una ragione per non adottarlo o per cambiarlo sostanzialmente.

Vi sono fasi in cui le riforme si avviano più facilmente: in particolare, l'inizio della legislatura, quando l'entusiasmo del governo appena formato e la sua prospettiva di durata consentono di mettere in cantiere riforme ambiziose, ma costringono a concepirle in fretta: in quelle fasi, l'attività degli uffici legislativi dei ministeri è frenetica. Poi c'è un progressivo rallentamento e, nelle fasi conclusive della legislatura o durante le crisi di governo, si arriva spesso a momenti di stasi, in cui non si pongono in essere neanche gli adempimenti richiesti dalla legge e si lasciano scadere anche i termini perentori. Non è raro che questa alternanza di ritmi incida negativamente sulla qualità della legislazione, costringendo per esempio alla frettolosa adozione di un decreto legislativo redatto in modo inadeguato a causa di un periodo di inattività legato a una crisi di governo. Nel complesso, l'irregolarità dei tempi della politica, la discontinuità del confronto politico e le rotture che esse impongono incidono negativamente sull'attività riformatrice, che dovrebbe essere graduale, costante e meditata.

La breve durata dei governi, poi, incide negativamente sull'attuazione delle riforme e sulla loro stessa sopravvivenza. È già tanto se un governo riesce, nell'arco della sua durata in carica, a completare una riforma legislativa, che normalmente comprende le due fasi del conferimento della delega legislativa e del suo esercizio. Occorre poi sperare che il governo successivo non smantelli la riforma: cosa ben possibile se vi è un cambio di maggioranza politica, dato che – per le ragioni già indicate – le riforme amministrative sono operate principalmente con atti legislativi, cioè con decisioni politiche della maggioranza di governo. E, naturalmente, non è sufficiente che la legge sopravviva, è necessario che ci sia un governo che si preoccupi della sua attuazione. Ma è raro che un governo abbia il tempo di seguire l'attuazione delle riforme da esso stesso proposte, né è scontato che un governo si impegni nell'attuazione delle riforme introdotte dal governo precedente.

Condizioni favorevoli per una riforma amministrativa sono, dunque, la tempestività del suo avvio, la convinzione da parte del governo che la propone, nonché la forza e la durata del Governo stesso.

4. I temi delle riforme

I problemi dell'amministrazione italiana, che la riforma amministrativa avviata dalla legge n. 124 del 2015 vuole affrontare, sono in parte analoghi a quelli dei sistemi amministrativi di altri stati occidentali, in parte peculiari.

Tra i problemi che in Italia sono particolarmente accentuati, rientrano certamente quelli inerenti all'eccesso di norme, al disordine normativo, alla cattiva qualità della normazione. A essi si cerca di porre rimedio con l'introduzione di nuovi testi unici (in materia di società pubbliche, di servizi pubblici locali, di processo contabile), con la sostituzione di testi unici invecchiati (quello in materia di lavoro pubblico) e anche con la lingua italiana, cioè scrivendo le disposizioni in modo comprensibile e superando l'ermetismo che spesso caratterizza la normazione amministrativa recente.

Vi sono poi i problemi legati alla lentezza delle amministrazioni e alla complicazione delle procedure. Li si affronta, da un lato, con misure volte alla modernizzazione, che tengono conto delle possibilità offerte dalla tecnologia (come nel caso delle revisioni al codice dell'amministrazione digitale e della nuova disciplina della conferenza di servizi), dall'altro, con misure di semplificazione volte a costringere le amministrazioni ad assumere le responsabilità per le decisioni di propria competenza (come nel caso del silenzio assenso tra amministrazioni).

Altre riforme sono volte ad affrontare l'incoerenza dell'azione amministrativa e, più in generale, il difetto di certezza generato dalle norme e dalle decisioni amministrative: in particolare, i limiti sostanziali e temporali al potere di autotutela e la nuova disciplina dei regimi amministrativi delle attività private, con la precisa individuazione delle attività soggette a segnalazione certificata di inizio di attività, a mera comunicazione, ad autorizzazione con silenzio assenso e così via.

L'esigenza di semplificazione si pone non solo per i cittadini e le imprese, ma anche per le stesse amministrazioni, gravate da numerosi adempimenti da varie discipline più o meno recenti: si pensi a quelle in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, con i vari piani da elaborare e le numerose informazioni da pubblicare sui siti *internet*. Alcuni interventi di riforma, come quelli sulla disciplina della trasparenza e, in prospettiva, quelli in materia di organizzazione amministrativa e di pubblico impiego, sono volti a ridurre questi adempimenti. Non mancano, peraltro, previsioni in controtendenza, che introducono nuove figure o adempimenti di dubbia utilità (si pensi al "difensore civico digitale" introdotto nel codice dell'amministrazione digitale).

Alcune innovazioni sono ispirate a un'idea di amministrazione responsabile, nei confronti innanzitutto dei cittadini. Per combattere la tendenza delle amministrazioni a fuggire dalle decisioni e dalle responsabilità, si introducono meccanismi di imputazione, già citati (come la nuova disciplina della conferenza di servizi, che ne produce un'accelerazione, e il silenzio assenso tra

amministrazioni), si rafforza la trasparenza amministrativa (che diventa un diritto di tutti a conoscere tutti i dati e i documenti in possesso delle amministrazioni, con le dovute eccezioni), si riordina il processo dinanzi alla Corte dei conti, precisandone i poteri del pubblico ministero e le garanzie dei funzionari.

Ci si sforza, poi, di arginare la tendenza all'eccessiva frammentazione, se non alla disgregazione, che induce spesso le amministrazioni pubbliche a non coordinarsi tra loro, a massimizzare la tutela del singolo interesse pubblico a costo di sacrificare gli altri e anche a contrapporsi le une alle altre. Per rafforzare il sentimento unitario e la consapevolezza dell'unità del sistema amministrativo, si agisce sull'organizzazione e sul personale. Dal primo punto di vista, si punta al centro sul ruolo di coordinamento della Presidenza del Consiglio e in periferia sull'accorpamento degli uffici periferici dello Stato. Dal secondo punto di vista, si punta sull'accentramento del reclutamento, su un sistema di gestione del personale che ne favorisca la mobilità e sui ruoli unici della dirigenza.

Alcune riforme sono volte a combattere la corruzione amministrativa e il malcostume dei pubblici dipendenti e funzionari, anche in relazione a pratiche che determinano sfiducia e indignazione da parte dei cittadini. Si spiegano così il procedimento disciplinare accelerato, volto al licenziamento di dipendenti assenteisti in caso di flagranza o di documentazione televisiva e, in generale, le correzioni volte a rendere più certa e celere l'irrogazione delle sanzioni disciplinari. Corrispondono certamente all'obiettivo di prevenire la corruzione anche le già citate innovazioni in tema di trasparenza amministrativa, le quali peraltro hanno anche altre finalità, dato che la trasparenza serve innanzitutto a offrire servizi migliori ai cittadini e alle imprese.

Vi sono, infine, misure volte a risolvere i numerosi problemi relativi al personale delle pubbliche amministrazioni. Un personale anziano (che si cerca di ringiovanire con misure come l'eliminazione del trattenimento in servizio dopo l'età pensionabile); mal distribuito (che si cerca di collocare in modo più efficiente, superando le grandi difficoltà che incontra l'istituto della mobilità); reclutato per lo più sulla base di piante organiche invecchiate e di percentuali di *turnover* uguali per tutte le amministrazioni (elementi che si cerca di sostituire con un sistema basato sul *budget* e sui fabbisogni effettivi); selezionato sulla base di concorsi svolti in modo antiquato (che si cerca di centralizzare e di rendere più moderni); la cui carriera si sviluppa spesso per anzianità o – nel caso dei dirigenti – per scelta politica piuttosto che per merito (aspetto che si cerca di valorizzare introducendo maggiore concorrenza e prevedendo l'intervento di organismi indipendenti nelle procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali).

5. Il disegno delle riforme

Alla base delle riforme in corso non vi è un unico disegno complessivo, né una nuova concezione dell'amministrazione pubblica. Le diverse previsioni della legge 124, molte delle quali si sono aggiunte nel corso del percorso parlamentare, non rispondono a un'unica logica, ma semmai ai diversi obiettivi prima enunciati. Non vi è, alla loro base, un nuovo paradigma, se non con riferimento a singoli settori o princìpi, come quello della digitalizzazione o quello del silenzio assenso tra amministrazioni (a proposito di quest'ultimo, di "nuovo paradigma nei rapporti tra amministrazioni pubbliche" ha parlato il parere n. 1640 del 2016 del Consiglio di Stato). Si tratta piuttosto di una manutenzione, sia pure straordinaria, del sistema amministrativo.

I diversi interventi di riforma amministrativa, dunque, corrispondono per lo più a logiche diverse, autonome l'una dall'altra. Questo comporta il rischio di cattivo coordinamento, soprattutto quando le diverse riforme sono seguite da diversi ministeri e da diverse commissioni parlamentari. Il coordinamento è a volte difficile, in presenza di testi legislativi che procedono parallelamente, ma è necessario.

Un altro rischio è quello di riforme troppo concentrate su un obiettivo specifico, che non tengono conto di altri interessi pubblici, che vengono conseguentemente sacrificati. L'interesse che viene più frequentemente sacrificato è quello alla semplicità, come mostrato da numerosi interventi legislativi degli ultimi anni: in materia di trasparenza, in materia di prevenzione della corruzione, in materia di valutazione dei rendimenti degli uffici pubblici o di valutazione della ricerca universitaria. In ciascuna di queste materie, si è esagerato nel costituire uffici e procedimenti complessi e nell'imporre alle amministrazioni e ai privati oneri e adempimenti, che si cerca ora di alleggerire.

Un'altra forma di massimizzazione del singolo interesse, che rischia di pregiudicare interessi generale, è quella consistente nella previsione di sanzioni eccessive per la violazione delle relative previsioni legislative. Un buon esempio è quello della disciplina in materia di tutela dei dati personali, che impone sanzioni molto pesanti per comportamenti oggettivamente poco gravi, spesso inidonei a produrre un reale danno, come l'uso di *software* non sufficientemente evoluti o di *password* non abbastanza lunghe per la sicurezza di basi di dati, magari di contenuto molto limitato. Ma la tendenza a prevedere, in modo frettoloso, forme di responsabilità eccessive o fuori luogo, è continua nella produzione legislativa recente: la previsione della responsabilità disciplinare, erariale e dirigenziale per l'una o l'altra violazione è ormai quasi una clausola di stile, come lo è la previsione che della violazione si tenga conto per la valutazione dei risultati. In questo modo, ovviamente, si indeboliscono queste forme di responsabilità, rendendo sempre meno probabile che esse vengano realmente attivate e spesso snaturandole: si pensi alla peculiarità della responsabilità dirigenziale, che dovrebbe essere circoscritta alle ipotesi di mancato raggiungimento degli obiettivi

e di inosservanza delle direttive, ipotesi che la legge descrive giustamente in modo ampio, in quanto corrispondenti a una valutazione complessiva dell'operato del dirigente, e che le numerose previsioni speciali menzionate tendono invece a ricondurre a comportamenti molto più specifici o occasionali. L'intervento legislativo in materia di lavoro pubblico dovrebbe operare una ripulitura rispetto a queste previsioni.

Il disegno delle riforme amministrative richiede realismo, che dovrebbe indurre a rinunciare a obiettivi non realizzabili (come quelli indicati da certe norme in materia di pubblicazione di informazioni amministrative) e, soprattutto, richiede che si tenga conto delle differenze tra le amministrazioni. Alcune recenti riforme sono state fatte pensando a un unico modello di amministrazione (per lo più quello ministeriale), senza tenere conto delle caratteristiche e delle peculiarità di altre amministrazioni (in particolare, di quelle di minore dimensione). La regola *one size fits all* non funziona per le riforme amministrative, ma è stata applicata da riforme come quella della valutazione dei rendimenti e quella in materia di trasparenza amministrativa: per entrambe, i decreti attuativi della legge 124 hanno introdotto o introdurranno forme di differenziazione e regimi meno gravosi per le piccole amministrazioni.

Al discorso sulla necessaria differenziazione delle discipline amministrative si lega quello dell'autonomia delle amministrazioni, che a volte è eccessiva, altre volte è indebitamente sacrificata. Le riforme amministrative in corso tendono, in vari modi, a ricalibrare i rapporti tra il potere degli organi centrali e l'autonomia delle singole amministrazioni. Lo si può riscontrare sia in materia di organizzazione degli uffici, sia in materia di personale: a entrambi i livelli, si riscontra spesso l'assenza di buona autonomia e la presenza di cattiva autonomia.

In materia di personale, le amministrazioni non sono libere di decidere di quali figure professionali hanno bisogno, perché le loro piante organiche sono fissate da regolamenti la cui modifica può essere molto complessa e sfuggire alla disponibilità delle amministrazioni stesse (per i ministeri, si tratta di regolamenti governativi): di questa autonomia le amministrazioni potrebbero beneficiare, decidendo per esempio di rinunciare a uno o più commessi o segretari per avere un esperto di informatica o di valutazione delle politiche pubbliche in più. D'altra parte, le amministrazioni sono libere di gestire le procedure di reclutamento, anche se spesso non ne hanno le competenze e neanche il necessario distacco dai soggetti interessati. Di qui le previsioni volte, da un lato, al superamento delle piante organiche, in favore di una logica di *budget* e fabbisogni, e, dall'altro, alla centralizzazione dei concorsi, che può portare grandi progressi in termini di efficienza, imparzialità e contenimento della spesa.

In materia di organizzazione amministrativa, le amministrazioni non sono libere di operare riorganizzazioni degli uffici, a loro volta irrigidite in regolamenti la cui modifica richiede un

procedimento complesso, sicché molti ministri all'inizio del mandato avviano una riorganizzazione, che si conclude alla fine del mandato: riformano il ministero per i loro successori, che potrebbero non condividere la riforma e voler ricominciare da capo. Questa rigidità non impedisce peraltro di costituire uffici poco utili, sovradimensionati o con duplicazioni di competenze: un buon esempio sono gli uffici di diretta collaborazione, che in alcuni ministeri occupano diverse centinaia di unità di personale. Di qui le norme volte, da un lato, a introdurre maggiore flessibilità nell'organizzazione degli uffici e, dall'altro, a porre qualche nuovo limite di carattere generale.

6. L'attuazione delle riforme

«Le leggi sono tante, e non c'è nessuno per applicare le vecchie. Oggi tutti scrivono leggi: scrivere è assai più facile che eseguire», dice il Ministro della guerra, conte Arakčeev, al principe Bolkonskij, che ha proposto una riforma delle leggi militari[3]. Progettare le riforme e redigere le leggi di riforma è relativamente facile. Ottenerne l'approvazione è difficile. Ma le più grandi difficoltà si hanno nella fase attuativa, frequentemente trascurata, anche per le ragioni legate ai temi e ai tempi della politica, prima menzionate. L'attuazione delle riforme richiede una paziente e assidua attività di informazione, stimolo e consulenza nei confronti delle amministrazioni, formazione per il personale, analisi dei problemi e individuazione delle soluzioni. Progettare le riforme è un lavoro di pochi, attuarle è un lavoro di molti.

Le ragioni della difficoltà sono molte. Tra esse, si possono menzionare le forti resistenze dei soggetti che possono esserne a vario titolo danneggiati, soprattutto quando si tratta di eliminare posizioni di rendita o di privilegio e di eliminare inefficienze. Chi si oppone alle riforme è di regola molto più attivo di chi le sostiene: i modi per ostacolarle sono numerosi, nelle diverse sedi in cui i testi normativi vengono deliberati e controllati. Tra le difficoltà va segnalata anche la scarsità delle risorse disponibili, che spesso impedisce di costituire i pur modesti uffici o unità di missione che sarebbero necessari per agevolare il percorso attuativo o semplicemente per dotare gli uffici competenti delle professionalità necessarie. È un limite con il quale chi progetta una riforma si scontra continuamente e che può rivelarsi fatale. Il successo di alcune riforme è stato in buona parte compromesso dall'inadeguatezza delle risorse utilizzate, che ha fatto sì che l'implementazione venisse affidata a soggetti privi della necessaria professionalità: si pensi alla disciplina della valutazione dei rendimenti degli uffici pubblici. Si tratta di un problema aggravato dall'attuale fase storica, che impedisce di aumentare la spesa pubblica e, quindi, impone di generare, nell'ambito delle stesse riforme, i risparmi di spesa necessari per coprire le spese eventualmente necessarie.

[3] L. Tolstoj, *Guerra e pace*, libro II, pt. III, cap. IV.

Peraltro, la possibilità di rinvenire le risorse dipende ovviamente dalla forza politica del ministro che propone le riforme: ulteriore conferma del fatto che le riforme amministrative richiedono una forte volontà politica da parte del Governo.

L'attuazione richiede una regia, che non può che essere attribuita all'amministrazione che è istituzionalmente preposta al funzionamento e alla modernizzazione del sistema amministrativo: il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio, che tuttavia è a sua volta povero delle risorse umane necessarie, anche perché il centro della sua attività è tradizionalmente la gestione del pubblico impiego piuttosto che la modernizzazione amministrativa. Si osserva spesso che l'attuazione delle riforme richiede strutture straordinarie, con una missione specifica: indubbiamente vi sono state alcune esperienze positive di strutture di missione preposte alla riforma amministrativa (ma anche esperienze negative). Tuttavia, se la riforma amministrativa non è un'esigenza temporanea, destinata a concludersi, appare preferibile investire sulla struttura o sulle strutture preposte in modo permanente a promuovere il corretto funzionamento delle amministrazioni e, quindi, potenziare innanzitutto il suddetto Dipartimento. Ciò a maggior ragione se si considera che le riforme fin qui descritte abbracciano tanti settori diversi e, quindi, la competenza di diverse autorità (per esempio, l'Agenzia per l'Italia digitale – Agid per la digitalizzazione, l'Autorità nazionale anticorruzione – Anac per la trasparenza, il Ministero dell'economia per le società pubbliche e così via): in effetti, non basterebbe un'unità di missione, ne servirebbero molte. Meglio, allora, preoccuparsi innanzitutto di rafforzare le amministrazioni esistenti.

Naturalmente, per l'attuazione delle riforme non bastano le amministrazioni o gli uffici centrali, ma serve la collaborazione di tutte le amministrazioni, così come degli organi di controllo e anche dell'accademia. Agli organi di controllo, amministrativi e giurisdizionali, spetta il compito di recepire essi stessi i princìpi di semplificazione e di economicità, oltre che le nuove discipline, e di farli rispettare dalle amministrazioni. All'accademia spetta quello di trasmettere agli studenti non solo raffinati concetti giuridici, ma anche la capacità di risolvere i problemi; di insegnare non solo a enunciare, ma anche ad applicare i princìpi del diritto amministrativo; di dare adeguato spazio, nell'insegnamento, a temi come la semplificazione e il divieto di aggravamento delle procedure.