



IL D.L. N.138/2011 E ...
LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE CHE NON C'È

di

Carla Barbati

*(Professore ordinario di Diritto Amministrativo
presso la Libera Università di Lingue e Comunicazione IULM – Milano)*

24 agosto 2011

Quando si considerano le misure che il d.l. 13 agosto 2011, n. 138 dedica alla pubblica amministrazione, più che su *quanto c'è* verrebbe da soffermarsi su *quanto non c'è*.

Quello che c'è: vi sono provvedimenti che riguardano il sistema politico-amministrativo regionale e locale e che altro non sono che la reiterazione di interventi, da tempo, proposti in diverse sedi, istituzionali e dottrinali, e che qui vedono modificati alcuni aspetti riguardanti il “come” ottenere esiti, sino ad ora, cercati ma non conseguiti o solo parzialmente conseguiti.

Così è per la soppressione del livello di governo provinciale che, nel d.l. n.138/2011 (art.15), si configura come soppressione parziale: ipotesi che, dal 1970, occupa il dibattito con un andamento carsico, del quale è stata espressione anche la rivitalizzazione che delle Province effettuò la prima legge post-costituzionale di disciplina dell'ordinamento degli enti locali, l. 8 giugno 1990, n. 142, poi confluita nell'ancora vigente TU del 2000 (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e successive modifiche). Così è per la fusione-unione dei comuni di piccole dimensioni nonché per la previsione di un esercizio in forma associata delle loro funzioni (art.16): misure per il superamento della frammentazione territoriale, apparse tanto più necessarie a fronte degli estesi decentramenti di competenze immaginati già dalle leggi sul cd. federalismo amministrativo degli anni 1997-1998, anch'esse previste, con differenti gradi di cogenza, in

occasione delle tante modifiche di cui è stata oggetto la l. n.142/1990 e solo parzialmente accolte presso alcuni territori.¹

Vi sono le misure (art.4) con le quali, ancora una volta, ci si propone di intervenire sulle forme di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di promuoverne la liberalizzazione e la rispondenza ai principi della concorrenza e del mercato. Anch'esse oggetto, ma ancor prima causa, del reiterarsi di provvedimenti di modifica della disciplina, originariamente dettata dalla legge n.142 del 1990, tanto che, anche a non voler considerare la debole efficacia di queste ultime proposte², ne sembra immediatamente riconoscibile il primo effetto: chiamare le amministrazioni locali a un ennesimo adeguamento a nuove regole, con ciò che questo comporta a carico delle amministrazioni nonché dei privati e, più ampiamente, del mercato che, con queste continue innovazioni e conseguenti incertezze di scenario, sono chiamati a confrontarsi.

Vi sono le misure (art.3) per le liberalizzazioni delle attività economicamente rilevanti che, per quanto appartenenti agli ambiti di competenza delle autonomie territoriali, affidano il superamento delle resistenze ad aprirsi a “nuovi interessi”, sin qui espresse da molti governi regionali e locali, a meccanismi potenzialmente sanzionatori³.

Vi sono le misure che, ancora una volta, si propongono di ottenere riduzioni di spesa, contenendo l'incremento degli organici del personale pubblico (spec. art.1).

Poi, vi sono le previsioni di soppressione degli enti pubblici non economici, con una dotazione organica inferiore alle settanta unità (art.1, comma 31)⁴ e vi è il provvedimento dedicato al Cnel, volto a ridurre il numero dei componenti. Interventi che si aggiungono a quelli, essenzialmente di modifica dei modelli organizzativi, se si esclude la soppressione dell'Istituto nazionale per il commercio estero (ICE), già disposti per altri, pochi, enti ed organismi pubblici dalla l. 15 luglio 2011, n. 111, nel suo art.14.

A queste misure, da ultimo ricordate, sono consegnati gli unici interventi di riordino, a fini di snellimento e razionalizzazione, dell'organizzazione amministrativa statale, la sola su cui il provvedimento abbia la forza di intervenire direttamente.

Null'altro è contemplato: le esigenze di semplificazione organizzativa e funzionale dell'amministrazione statale, linee-guida degli interventi legislativi che si sono succeduti negli ultimi quindici anni- a collocare l'avvio più significativo di questo processo nel 1997- sono lasciate sullo sfondo, quasi affidate alle tante disposizioni, ancora vigenti, delle quali sono state oggetto e che attendono solo di essere attuate e, ancor prima, adeguatamente interpretate e applicate.

¹ Su queste misure, cfr. i commenti di A. Sterpa, *Il decreto-legge n.138 del 2011 : riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?*; F. Fabrizzi, *Quando lo slogan prevale: brevi considerazioni sulla riduzione delle Province*, in questa Rivista.

² Sul punto, cfr. G. Napolitano, *Il rebus dei servizi pubblici locali*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 agosto 2011 (anche in www.ilsole24ore.com)

³ Sul punto, ci si permette di rinviare a C. Barbati, *Territori e attività economiche*, in C. Barbati- G. Endrici, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, il Mulino, 2005, pp. 13 ss.

⁴ Per un'analisi di questo provvedimento, cfr. F. Giglioni, *Il taglio degli enti pubblici. Commento all'art.1, c.31, d.l. n. 138/2011*, in questa Rivista.

Per soddisfare tali esigenze, non si tratta, d'altro canto, di pensare solo a provvedimenti che siano di soppressione di enti, organismi, apparati o di riduzione delle spese connesse al loro funzionamento. Interventi che risolvessero in ciò la propria finalità e fossero così limitati nei loro obiettivi rischierebbero di produrre esiti opposti a quelli cui tende ogni misura di riordino dell'amministrazione.

La stessa "riduzione della sfera pubblica", locuzione alla quale si riconduce, ormai convenzionalmente, ogni provvedimento con il quale si limiti l'incidenza e la pervasività dell'azione e dell'organizzazione amministrativa, non deve pensarsi in termini di mera sottrazione di risorse, strutture e ambiti d'intervento alla pubblica amministrazione.

Di una pubblica amministrazione, d'altro canto, vi è necessità, ora più che mai, come ben dimostrano gli eventi, anche dell'economia e della finanza, di quest'ultimo periodo. Ciò che occorre è un'amministrazione che sappia rispondere alle esigenze dei diversi settori, dei destinatari della sua azione e che vi risponda efficacemente. Un'amministrazione che, perciò, ripensi il proprio ruolo e, con essa, il proprio modo di organizzarsi e di formare le proprie decisioni.

Ed è a questo proposito, che viene da soffermarsi su *quello che non c'è* nel d.l. n. 138 del 2011. Nulla che sia idoneo a ridurre la "taglia degli apparati" centrali, da tempo invocata non come misura fine a se stessa, ma funzionale alla capacità dell'amministrazione statale di farsi parte del decentramento amministrativo e così anche interlocutrice delle altre pubbliche amministrazioni, quelle regionali e locali. Frontiera, questa, dimenticata di ogni decentramento o, se si preferisce, federalismo, che possa candidarsi a essere realmente tale. Basti pensare ai casi di Ministeri, come quello per i Beni e le Attività culturali che, proprio di fronte al possibile spostamento verso i governi territoriali di competenze e funzioni, ha reagito ripensando, costantemente, se stesso e perciò complicando, con modifiche ricorrenti, la propria struttura e tenuta organizzativa nonché la riconoscibilità delle linee di comando interne.⁵

Nulla vi è, nel d.l. n. 138/2011, che sia idoneo a incidere sulla complessità dei processi decisionali delle pubbliche amministrazioni statali. Nulla che sia idoneo a semplificare la formazione e l'applicazione delle regole (siano esse dedotte in norme di legge o in provvedimenti amministrativi). Nulla che sia idoneo a eliminare i costi di queste complessità, derivanti sia da continue ridefinizioni delle regole e dei connessi adempimenti, sia da duplicazioni e sovrapposizioni dei soggetti che intervengono nei processi decisionali, concorrendo ad allungare i tempi di formazione delle "regole" e ad accrescere le incertezze di scenario ai destinatari dell'azione amministrativa.

Difficoltà e costi che, certo, non si superano solo tramite un mero contenimento nel numero dei componenti degli apparati né tramite una mera riduzione delle spese connesse al loro funzionamento, né con la trasformazione della loro forma giuridica e ancor meno tramite una modifica di denominazione. Talvolta non serve neppure la loro soppressione, specie se lascia

⁵ Cfr. G. Sciallo, *Il Mibac dopo il d.p.r. 91/2009: il "centro" rivisitato*, in *Aedon* [<http://www.aedon.mulino.it>], n. 3, 2009.

funzioni e competenze adespote, alla ricerca di nuove imputazioni, destinate a generare altre incertezze e, sovente, nuove complessità decisionali.

Molto più servirebbe la razionalizzazione delle competenze e la loro armonizzazione alle nuove esigenze dei contesti, l'eliminazione delle duplicazioni e sovrapposizioni funzionali e delle frammentazioni decisionali tra le articolazioni interne agli apparati oltre che tra i diversi apparati, anche di supporto all'amministrazione attiva, che occupano la scena pubblica.

Gli esempi sono così numerosi da non poter essere neppure adeguatamente rappresentati in poche pagine, ancor meno in brevi note. Basti, perciò, ricordare il caso di un settore sottoposto, di recente, a un'estesa riforma, qual è quello del sistema universitario, fra i pochi a non doversi confrontare con i decentramenti politico-amministrativi, a fronte delle ancora incerte e, comunque, limitate competenze in materia dei governi territoriali, ma chiamato, invece, a confrontarsi con l'altro decentramento, quello delle autonomie funzionali, quali sono le Università.

Un sistema che, proprio in ragione di ciò, richiede un centro statale che sia, essenzialmente, luogo e momento di un governo del settore inteso come indirizzo, programmazione e coordinamento. Le riforme che, tuttavia, hanno interessato le Istituzioni Universitarie e le altre componenti del sistema non sono state accompagnate da alcuna ridefinizione dell'apparato statale di riferimento.

Al contrario, potrebbe dirsi, il "nuovo" sistema universitario va offrendo, al centro, un esempio, fra i più eloquenti, della tendenza del legislatore a modifiche e innovazioni tramite "aggiunzioni", non solo di misure e di provvedimenti ma anche di soggetti che entrano nei processi necessari al governo del settore, sempre più amministrato, e affollato da organi consultivi e propositivi con competenze sovrapposte, quando non duplicate.⁶

Esempio, perciò, di un altro "fronte" che sembra ormai abbandonato, qual è quello degli organi collegiali ausiliari delle amministrazioni statali.

Già oggetto delle estese misure di riordino alle quali si volevano, nuovamente, sottoporre con il d.l. 223 del 2006, convertito nella l. n.248/2006, poi interessato dalle misure adottate con il d.l. n.112/2008, convertito nella l. n. 133/2008, ripensato, quanto a provvedimenti dei quali necessitava, dal d.l. n.78/2010, convertito dalla l. n.122/2010, interpretato dalla direttiva 4 agosto 2010, è stato, nuovamente, considerato dall'ultima legge di stabilità (art.5, l. 15 luglio

⁶ Basti, qui, menzionare alcuni soltanto degli organi consultivi e propositivi che circondano l'apparato ministeriale del settore, spesso con competenze sovrapposte, quando non duplicate, anche a seguito delle legificazioni di cui il loro ruolo è stato fatto oggetto: dal Consiglio Universitario Nazionale (organo di 58 componenti, molti dei quali portatori di una rappresentanza di secondo grado, espressione di altri organi rappresentativi), al Consiglio Nazionale per l'Alta Formazione Artistica Musicale (composto da 34 membri, di cui 2 espressi dal Cun), al Gruppo di Lavoro Congiunto Cnam-Cun (formato da 6 componenti), al Consiglio Nazionale per gli Studenti Universitari (con 28 componenti e con propri rappresentanti entro il Cun), al Convegno permanente dei dirigenti delle Università (anch'esso con rappresentanze entro il Cun); al Coordinamento nazionale delle Conferenze dei presidi, presidenti e direttori di strutture didattiche (cd. Interconferenza), anch'esso rappresentato nel Cun; alla Conferenza dei Rettori delle Università italiane (rappresentata anche entro il Cun), al Comitato di Esperti per la Politica della Ricerca (composto da 7 membri e presieduto dal ministro), al Comitato Tecnico-scientifico (composto da 5 membri e presieduto dal Ministro); sino alla "nuova" Anvur e all'istituendo Comitato Nazionale dei Garanti della Ricerca ex art.21 l. n.240/2010.

2011, n. 111) solo per esonerare taluni organi dalle necessità del riordino, per essere del tutto dimenticato dal d.l. n.138/2011.

E anche per essi, ossia per i soggetti della cd. amministrazione consultiva e propositiva, non sempre si tratta solo di immaginare soppressioni, tanto più se svincolate da ogni disegno di sistema, né di pensare a contenimenti delle loro spese di funzionamento, ma di ridurre i “costi amministrativi” di processi decisionali chiamati a misurarsi con quello che, prendendo a prestito le parole dette ad altri fini dal giudice costituzionale, appare un “inestricabile intreccio” di interventi e competenze consultive e propositive che inducono non soltanto questi organi, ma anche i destinatari della loro azione, a porsi la nota domanda “chi fa che cosa”, con le complessità, le complicazioni, le incertezze e, perciò, con i “costi” che ne derivano a carico di tutti gli attori del sistema.

Anche per essi, si tratta, semmai, di immaginare una razionalizzazione degli apparati di supporto e delle loro attribuzioni che passi, innanzi tutto, attraverso l’adeguamento dei loro interventi alle nuove necessità di governo dei contesti di riferimento e, insieme, attraverso l’eliminazione di sovrapposizioni funzionali. Principali tappe di un percorso che può e, in molti casi, deve condurre anche alla ridefinizione della loro struttura organizzativa, armonizzata a competenze ridefinite, e che può anche portare al contenimento dei costi di funzionamento, alla riduzione del numero dei componenti sino alla loro stessa soppressione, ma che in ciò non può esaurirsi.