

La lentissima fondazione dello Stato repubblicano

Massimo Severo Giannini

1) L'immagine che l'Assemblea costituente aveva composto del primo Parlamento e del primo Governo repubblicani era quella di organi operosi, che nella prima legislatura avrebbero dovuto rivedere tutte le giurisdizioni speciali, istituire le regioni e procedere ad indire le elezioni dei relativi consigli, rivedere tutta la normativa sugli enti locali, rivedere la normativa fascista in contrasto con la Costituzione. I termini variavano, da un anno a cinque anni. Erano certo termini troppo brevi: in Germania di anni ne occorsero dieci. Però ciò che importava era l'idea di base, del resto enunciata dalla stessa Assemblea: che al più presto possibile si fondasse lo Stato repubblicano, e che a ciò le prime Legislature si dedicassero.

La prima Legislatura repubblicana non tenne in alcun conto i precetti costituzionali e lo fece in modo plateale; per gli uomini di buona volontà fu guerra in terra: derisioni, beffe, perfino insulti da parte del ceto politico, che, sollecitato a provvedere rispondeva con l'aria di chi è disturbato dai lavori. Fu subito chiara l'obsolescenza dei rinati partiti politici, a cui poco dopo si aggiungeva quella dei sindacati dei lavoratori; purtroppo non si poteva fare differenza tra partiti di centro e partiti di sinistra: ma questa è una storia ancora da scrivere, o almeno da riscrivere per quei brandelli o quelle esplorazioni di episodi che ne sono stati fatti.

Al primo decennale della Costituzione si promossero delle celebrazioni, ma forse l'avvenimento è da ricordare per l'incredibile numero di personaggi che imputarono ad effetto positivo della Costituzione la situazione di prosperità economica internazionale allora esistente, e

che per l'Italia gli encomiasti di turno chiamarono miracolo italiano. Se i politici sprovveduti trassero convinzione che non ci fosse poi tanta fretta nel fondare lo Stato repubblicano, stante che il grande balzo industriale diffondeva felicità, vi furono invece ambienti e cerchie che si allarmarono.

La fondazione dello Stato repubblicano si partiva infatti in almeno tre grandi settori: il completamento dell'organizzazione costituzionale, i collegamenti con gli altri ordinamenti giuridici in particolare superstatuali, la riforma delle istituzioni statali e dei pubblici poteri interni. Per il primo settore si era provveduto ad istituire la Corte costituzionale (L. cost. 1953 n. 1, L. 1953 n. 87) e il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (L. 1957 n. 33); si stava discutendo del Consiglio superiore della magistratura, che sarebbe poi venuto fuori con la L. 1958 n. 175, e del controllo della Corte dei conti sugli enti pubblici (poi L. 1958 n. 259). Il secondo settore vedeva una sola cosa, però importante, che era l'istituzione della CEE (Trattato 25.3.1957). Nel terzo settore si registravano la piccola riforma agraria (1950), l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno (1950), il riordinamento degli enti di gestione (IRI, ENI: 1953), l'istituzione del Ministero delle partecipazioni statali (L. 1956 n. 1589), la nuova disciplina della coltivazione degli idrocarburi (L. 1957 n. 6). Vi erano stati due esperimenti: la delega per il decentramento e quella per il riordinamento dell'impiego statale, la prima sboccata in 22 leggi di mera e limitata deconcentrazione, la seconda nel T.U. 1957 n. 3, seguita da una profluvie di atti normativi su singoli ministeri; la prima era considerata un piccolo fallimento, la seconda lasciava le cose come prima, con dei miglioramenti che erano già nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, ma con effetti di allargamento spropositato della burocrazia statale di ruolo. Non erano quindi cose molto gradite.

Il consuntivo era misero, e non si poté evitare, anzi lo si fece apertamente in varie occasioni, il confronto con quanto era accaduto nel periodo fascista, in eguale durata di tempo: trasformazione in legge di quasi tutti gli elaborati della Commissione Scialoja, onde revisione di ogni settore dell'amministrazione pubblica e della giurisdizione, revisione di quasi tutte le leggi sostanziali, e due riforme di struttura (statizzazione delle acque e delle miniere). Nel decennio successivo

del medesimo periodo se ne sarebbero aggiunte altre quattro: la nazionalizzazione parziale del capitale finanziario, l'istituzione dell'IRI, l'introduzione dell'ordinamento bancario, la legge urbanistica, oltre ai cinque codici e a tutto il resto. Sicché la celebrazione del ventennale della Costituzione avrebbe visto ancor più squilibrato il rapporto.

Si spiega comunque come aprendosi il secondo decennio della Costituzione, nei partiti politici si dicesse che occorre stringere i tempi e recuperare. In effetti si partì bene, in quanto nel 1962 si ebbero due riforme di struttura: la nazionalizzazione dell'energia elettrica (L. 643 e D.P.R. 1670) e la scuola d'obbligo (L. 1859); poi l'andare si rallentò: si segnalano la revisione della censura cinematografica (L. 62) e teatrale (L. 161), la parificazione delle donne nei pubblici uffici e nelle professioni (L. 1963 n. 66), il completamento del quadro delle regioni differenziate, con l'istituzione della Regione Friuli Venezia Giulia (L. cost. 1963 n. 1), la riforma della mezzadria (L. 1964 n. 756), la prima normativa sull'inquinamento atmosferico (L. 1966 n. 615), l'istituzione del CIPE (L. 1967 n. 48), la legge urbanistica ponte (1967 n. 765), la legge sugli ospedali (L. 1968 n. 132), sui mercati agricoli (1968 n. 224); e infine la L. 1968 n. 249, di delega per il riordinamento dell'amministrazione dello Stato, il decentramento delle funzioni, il riassetto delle carriere dei dipendenti statali: con essa viene aperto il problema della ristrutturazione dello Stato.

Dietro queste diverse leggi stanno situazioni politiche che ciascuno conosce, e che politologi hanno diffusamente trattato.

2) Vi è dunque, alla fine degli anni '60, un rafforzarsi del convincimento diffuso che occorra fondare sul serio lo Stato repubblicano. Come già altre volte si è avuto occasione di dire, manifestazione di questo stato d'animo è, nel centro sinistra, la L. 1967 n. 685, che approva il programma economico quinquennale. Si può prescindere dalle parti di questa legge attinenti più propriamente alla programmazione economica, con le quali si tentò una strada che già in partenza appariva non praticabile; interessa invece la parte I, cap. III, che consiste in un indice accurato delle riforme da attuare, per rendere possibile, si diceva, una programmazione efficiente. Il Parlamento, nell'adottare la legge, rese precettivo l'indice, sì che esso è comando legislativo (anche se questo aspetto è sfuggito agli interpreti).

Le riforme indicate sono: 1) dell'amministrazione dello Stato; 2) dell'ordinamento territoriale, con l'istituzione delle regioni; 3) della sicurezza sociale e della sanità; 4) finanziaria; 5) tributaria; 6) del credito; 7) delle imprese pubbliche; 8) della giustizia e dei codici; 9) delle società di capitali; 10) della cooperazione; 11) lo statuto dei diritti dei lavoratori. Per alcune delle undici riforme si indicavano anche taluni dei contenuti: la struttura degli organi, la semplificazione dei procedimenti, la produttività, la delegificazione per la riforma dell'amministrazione dello Stato; la programmazione regionale, l'urbanistica, la legislazione sul Mezzogiorno per la riforma regionale e degli enti locali; il credito industriale e il credito agrario per quella del credito; del Comitato interministeriale per la programmazione economica-CIPE, per quella delle imprese pubbliche, e così via.

Non si può forse dire che il legislatore del decennio 1970 abbia tratto ispirazione dalla L. 685; però sta di fatto che si ebbe, dopo tanto attendere, un decennio operoso.

Se si sta ad un semplice criterio cronistico, lo svolgimento è il seguente:

- 1970: L. n. 83, collocamento in agricoltura; n. 281, regioni; n. 300, statuto dei lavoratori; n. 336, combattenti e reduci; n. 352, referendum; n. 504, appalti opere pubbliche; n. 898, divorzio; n. 1077, pubblico impiego;
- 1971: L. n. 11, affitto dei fondi rustici; n. 291, urbanistica; n. 426, commercio; n. 865, edilizia residenziale pubblica; n. 1034, tribunali amministrativi regionali; n. 1041, gestioni fuori bilancio; n. 1084, regioni; n. 1102, montagna; n. 1199, ricorsi amministrativi; più il D.P.R. n. 18, riforma doganale, il nuovo Regolamento della Camera dei deputati, l'approvazione di tutti gli statuti delle regioni ordinarie;
- 1972: L. delegate 1-11, trasferimento di attribuzioni alle regioni; L. tributarie (634, registro; 637, successioni; 633, IVA; 643, INVIM); n. 748, dirigenza nello Stato; n. 772, obiezione di coscienza;
- 1973: L. n. 14 e 774, opere pubbliche; n. 477, distretti scolastici; n. 593, controversie di lavoro; n. 1092, pensioni ai pubblici dipendenti; più altre leggi tributarie (599, ILOR; 597, IRPEF; 598, IRPEG; 600, accertamenti; 601, agevolazioni; 605, anagrafe; 602 e 603, riscossione);
- 1974: L. n. 17, bilanci comuni e province; n. 64, edilizia zone si-

smiche; n. 195, finanziamento ai partiti politici; n. 112, approvazione Trattati di Vienna; n. 216, riforma delle società per azioni e istituzione della CONSOB; n. 377, programmazione delle ferrovie; n. 684, servizi marittimi; n. 853, autonomia funzionale dei consigli regionali; più le leggi di delega per il codice di procedura penale e di procedura civile;

– 1975: n. 70, revisione enti pubblici; n. 151, riforma del diritto di famiglia; n. 103, riforma radiotelevisione; n. 172, editoria; n. 354, ordinamento penitenziario; n. 382, delega per completamento dell'ordinamento regionale e norme per l'amministrazione statale; n. 393, centrali nucleari; n. 695, riforma del Consiglio superiore della magistratura; n. 805, Ministero dei beni culturali;

– 1976: L. n. 88, docenza nella scuola; n. 126, inquinamento delle acque marine; n. 153, Cassa per il Mezzogiorno; n. 278, circoscrizioni comunali; n. 319, inquinamento ambientale; n. 335, contabilità delle regioni; n. 356, finanza regionale; n. 377, riforma dei consorzi (c.c.); n. 386, enti di sviluppo; n. 382, convenzione sui diritti dell'uomo; n. 790, contabilità dello Stato; n. 1038, sperimentazione agraria;

– 1977: n. 10, suoli; n. 285, occupazione giovanile; n. 616, 617, 618, completamento dell'ordinamento regionale; n. 675, conversione industriale; n. 951, bilancio dello Stato; n. 984, agricoltura;

– 1978: L. n. 18, nomine agli enti pubblici; n. 194, aborto; n. 220 e 392, locazioni urbane; n. 382, disciplina militare; n. 457, edilizia residenziale; n. 468, riforma della finanza statale; n. 674, associazionismo produttori agricoli; L. 787, consorzi per il risanamento di imprese; n. 833, servizio sanitario nazionale;

– 1979: L. n. 95, commissari alle imprese; n. 761, personale delle USL;

– 1980: n. 312, impiegati statali; n. 382, docenza universitaria; n. 784, GEPI e risanamenti.

In quest'elencazione non sono state indicate le leggi che segnano passi indietro (ordine pubblico, leggi penali), né si è entrati per ora nel merito politico e giuridico degli atti normativi; neppure si è indicata la legislazione a pioggia (p. es. in materia tributaria, di impiego pubblico, di interventi in agricoltura, di edilizia residenziale). Interesse documentare come il decennio 1970-80, paragonato ai precedenti,

si sia dimostrato di eccezionale laboriosità; balza anche evidente il netto calo di questa a partire dal 1979; allorché si arriva al 1981, non si hanno che le leggi sulla riforma della polizia di Stato e sull'editoria.

3) Se si raffronta tutta questa attività al disegno delineato dalla legge sul programma economico nazionale, si constata che delle undici riforme, quattro sono state fatte (riforma tributaria, finanziaria, società di capitali, statuto dei lavoratori), due sono state attuate per parti consistenti (regioni, sanità); su altre tre si sono avuti interventi circoscritti e, se si vuole, frammentari (enti pubblici, per la riforma n. 1, urbanistica, per la riforma n. 2, L. 675/1977, sulla conversione delle imprese industriali, per le riforme 6 e 7); in ordine ad altre pendono disegni e proposte di legge (n. 1, amministrazione statale; n. 2, comuni e province, Cassa per il Mezzogiorno; n. 3, assistenza; n. 8, giustizia e riforma dei codici); infine per alcune, o per le parti più consistenti di alcune altre, non si è fatto nulla (n. 1, amministrazione centrale, procedimenti, produttività, delegificazione; n. 2, programmazione; n. 10 cooperazione).

Questo è un bilancio formale; tiene conto del dato normativo, quindi dell'adozione avvenuta di leggi o della presentazione di disegni o di proposte di legge. Come dato formale è significativo per mostrare il grado di funzionalità del Parlamento, in quanto autore di leggi, e del Governo, in quanto propositore, ed è da completare con la registrazione di altri atti normativi importanti, che, non interessando la legge di programmazione, erano rimasti fuori da questa; tali le leggi sul divorzio (1970), sulla giustizia amministrativa (1971), sull'obiezione di coscienza (1972), sulla scuola (1973, 1976, 1980), sulle controversie di lavoro (1973), sul diritto di famiglia (1975), sui beni culturali (1975), sull'informazione (1975, 1980), sull'ordinamento internazionale (1974, 1976), sull'ambiente (1976), sull'aborto (1978), sulla disciplina militare (1978). Le riforme indicate dalla legge sulla programmazione erano finalizzate al governo dell'economia, e, in generale, della cosa pubblica, ed in ordine ad essi si articolavano in riforme attinenti alla ristrutturazione dei pubblici poteri, al riordinamento tributario e finanziario, e alla funzionalità di operatori economici. Correttamente non si occupavano dei settori della costituzione concernenti le libertà civili e i rapporti internazionali.

Se ci si sposta dal bilancio formale a quello sostanziale, lo scenario cambia totalmente. È noto che il giudizio più diffuso è nel senso che occorrerebbe distinguere tra valutazione giuridica, o meglio istituzionale, e valutazione politica; i principi politici ispiratori delle riforme sarebbero sempre accettabili, talora anzi si rileva che si è andati avanti rispetto agli enunciati della Costituzione; ma la realizzazione tecnica sarebbe difettosa, se non perfino talora sbagliata. Tale giudizio non è politicamente orientato, cioè non è proprio di alcuni partiti politici, ma passa all'interno dei partiti politici, differenziandosi per persone più che per correnti. Peraltro esso investe tutte le riforme attuate: non ve ne è neppur una che sia considerata soddisfacente, non diciamo universalmente (ché sarebbe impossibile), ma da un numero di suffragi consistente e rappresentativo. Ovviamente si va da riforme che raccolgono solo critiche in numero limitato, esempio la riforma del diritto di famiglia, lo statuto dei lavoratori, l'introduzione del divorzio; sino a riforme per le quali si è aperta già una prospettiva di riforma della riforma (Crisafulli), esempio la riforma sanitaria.

Sulle ragioni dell'insoddisfazione delle riforme vi sono svariate spiegazioni politiche, specie di sinistra; nessuna politologica, se si eccettua quella, più volte ripetuta, della pochezza dei ceti politici, che però non è una spiegazione, ma una generalizzazione semplicizzante, in taluni casi non rispondente al fatto: vi sono state riforme studiatissime, come quella delle società per azioni, accanto a riforme studiate ma scoordinate (p. es. divorzio), a riforme studiate a lungo ma chiuse troppo rapidamente (p. es. riforma sanitaria). Così come vi sono riforme uscite da lunga preparazione tecnico-politica, che all'atto conclusivo sono state guastate in sede politica (p. es. il completamento dell'ordinamento regionale).

4) Se ci si attiene ancora alle riforme indicate dalla L. 685, si constata che esse hanno un filo comune: la fondazione del nuovo Stato repubblicano, sia come apparato dei pubblici poteri, sia come status delle categorie protagonistiche dello Stato-comunità moderno (imprese e lavoratori addetti alle imprese), sia come potestà emergenti dei pubblici poteri (assetto dei gruppi sociali, programmazione e governo dell'economia, finanze, prelievi coattivi, credito, giustizia, servizi

sociali). Con ciò non si potrebbe certo dire che tutte le altre riforme non concorrano anch'esse alla fondazione dello Stato repubblicano; è che riguardano precipuamente lo Stato-comunità (la società civile, secondo altra terminologia) più che lo Stato-apparato.

Poiché è sempre il primo gruppo di riforme che seguita a presentare le maggiori carenze e le insoddisfaccenze al più alto grado, conviene su di esse soffermarsi, anche perché per quelle dell'altro gruppo non vi è una legge del Parlamento che le abbia individuate e indicate come da attuare.

In relazione alle riforme attuate, vi sono, per talune, opinioni precise in coloro che se ne sono occupati. Così per lo statuto dei lavoratori è critica diffusa che è legge monca di una parte importante, la disciplina del diritto di sciopero. Per la riforma delle società per azioni è opinione generale che occorra attribuire potestà più ampie e più precise alla CONSOB e disciplinare meglio i rapporti tra essa e l'Amministrazione del tesoro. La legge sulla riconversione industriale 1977 n. 675 funziona male, perché, si osserva, manca una programmazione generale, la programmazione finanziaria essendo malfatta e aggregatizia; il CIPI non è in grado di formare i programmi di settore, la commissione parlamentare non ha strumenti per controllare, gli enti finanziari sopportano l'intero carico delle istruttorie, spendendo ingenti attività amministrative, senza direttive e senza guida.

Con la legge 1975 n. 70 sugli enti pubblici si è riusciti solo ad eliminare pochissimi enti inutili, e soprattutto non si è scesi in profondità, l'unico risultato utile essendo stato l'omogeneizzazione degli strumenti finanziari, accompagnata peraltro da un'improvvida omogeneizzazione contabile e delle procedure contrattuali.

5) Con la riforma tributaria si è adottato un nuovo sistema, di linee precise, con due imposte dirette progressive sui redditi (IRPEF e IRPEG), l'imposta diretta locale sui redditi (ILOR), l'imposta indiretta sul valore aggiunto (che è un'unificazione richiesta dalla CEE), e con una revisione adeguatrice delle altre poche imposte indirette mantenute in vita; è stata inoltre accompagnata dal riordinamento della riscossione, del contenzioso, delle agevolazioni; dall'istituzione dell'anagrafe tributaria; l'accertamento è concentrato sull'amministrazione statale,

che poi assegna agli enti pubblici territoriali e funzionali tributi, quote di tributi, contributi: onde una nuova funzione essenziale dello Stato, di redistributore di introiti provenienti da prelievi coattivi. Dunque un sistema, in sé, molto moderno, che dà attuazione ai principi della Costituzione (in particolare l'art. 53, capacità contributiva e progressività) e risponde ai principi di unificazione della Comunità economica europea (unificazione doganale, IVA, eliminazione o non adozione di tributi comportanti distorsioni di mercato).

Che sia stata realizzata in modo insoddisfacente è peraltro acquisito, ed è implicitamente dichiarato nella profluvie di leggi che ogni anno vengono emanate per correggere e integrare gli atti normativi precedenti. Per l'IVA si è dovuti arrivare ad un testo unico (1981, G.U. 14.7) seguito da istruzioni applicative formato codice tanto era elevato il livello di illeggibilità degli atti normativi accumulatisi nel tempo. Anche a concedere credito ai difensori ufficiali, secondo i quali una riforma così radicale comportava un susseguirsi di atti normativi di assestamento, sta di fatto che il numero di questi resta veramente inspiegabile, stante che la medesima vicenda, avutasi in altri Stati d'Europa e d'America, si è svolta in tempi lunghi, ma non in forma di uragani legislativi. È quindi da ritenere che non trascurabile parte della vicenda sia da imputare ad insufficienza organizzativa e tecnica dell'Amministrazione finanziaria; e difatti a tale constatazione si è alla fine giunti (nel 1979), con l'istituzione dei centri di servizi, di un corpo speciale di ispettori, e la presentazione in un d.d.l. di delega per la riforma dell'intera amministrazione finanziaria.

Peraltro il settore è fra i più tormentati non solo per le insufficienze normative e organizzative, ma anche perché di continuo affiorano confuse idee di revisione: per la finanza regionale e per quella degli enti locali, ogni anno si tengono convegni nei quali si reclama quantomeno l'attenuazione del carattere lor proprio, fundamentalmente di finanza derivata. Solo che quando ci si mette a calcolare i costi finanziari e amministrativi dell'esercizio delle potestà impositive che si vanno via via a proporre, ci si avvede che sono talmente elevati da non essere sostenibili dalla più parte degli enti locali, e non essere convenienti per le regioni. Sì che per i comuni e le province si è imboccata la strada del ripiano dei bilanci da parte dello Stato, mediante

leggi annuali, rubricate come provvisorie, tutte costellate di restrizioni all'ambito delle autonomie, nella specie di divieti di indebitamenti o di disciplina controllata dei medesimi, di disciplina degli ammortamenti, di blocchi manovrati del personale, di limitazioni di nuove iniziative, il tutto affidato a poteri di decisione dell'Amministrazione degli interni, con scavalcamento delle amministrazioni regionali e con compra di connivenze e conseguente degrado delle gestioni delle province e dei comuni. Il convincimento diffuso è che mentre sono possibili correzioni dei meccanismi che regolano la finanza regionale, per eliminare degli automatismi del riparto dei fondi e del vincolo di destinazione che grava su troppi dei fondi assegnati, per la finanza provinciale e comunale si deve provvedere in sede di riforma dell'autonomie locali, anche se va registrato che non v'è alcun serio orientamento in ordine al modo di provvedere.

6) Diverso è il caso della riforma finanziaria: funziona male per difetto di attrezzatura e di conduzione tecnica dell'Amministrazione del tesoro e per difetto del Parlamento, che non ne ha ancora preso coscienza, ma istituzionalmente è fra le migliori riforme che siano state pensate, in quanto risponde ad un disegno unitario che investe lo Stato (L. 1978 n. 468), Le Regioni (L. 1976 n. 356), gli enti territoriali minori e gli enti funzionali, ai quali è stata imposta per legge o in base a regolamenti contemplati da legge (per gli enti del parastato, la L. 1975 n. 70).

Essa riposa sull'unificazione tipologica degli atti finanziari di tutti gli enti pubblici: bilanci e consuntivi devono essere conformati secondo le stesse regole (cassa e competenza, classificazione delle entrate e delle spese), in modo da essere leggibili con i medesimi criteri, e perciò subito comparabili: un uso accorto ed indirizzato degli elaboratori elettronici potrebbe rendere verificabile non solo la misura, ma la qualità della spesa, e perciò fornire dati ordinati alla decisione politica circa la spesa degli esercizi futuri. In particolare per lo Stato, atto finanziario di base diviene la legge finanziaria annuale, che secondo il disegno delineato dovrebbe essere un atto contenente la programmazione finanziaria del «settore pubblico allargato», ossia di tutti i pubblici poteri coinvolti dalla funzione statale di redistribuzione

dei proventi della prelevazione coattiva (funzione anch'essa statale). La legge finanziaria può quindi modificare qualsiasi statuizione finanziaria anteriore, e rispetto ad essa la legge (statale) di bilancio si pone come legge di attuazione, anche se sono presentate insieme al Parlamento nell'autunno di ogni anno. Successivamente, nel primo semestre dell'anno successivo, dovrebbe essere presentato il consuntivo, ed in base all'indicazione dei residui attivi e passivi che esso contiene, nel successivo giugno si dovrebbe presentare la legge del bilancio di assestamento. Alle spese con proiezione negli esercizi seguenti dovrebbero provvedere i bilanci pluriennali, di sola competenza, che ogni anno sarebbero raccordati per mezzo della legge finanziaria al bilancio annuale, di competenza e di cassa insieme.

Un tessuto così sapiente, richiederebbe, nell'organizzazione statale, un apparato di ricezione e di elaborazione di pari sapienza, e nel Parlamento una disponibilità alla prontezza e alla tenuta decisionale, congiunte a tempestività e a fermezza. Ma nulla di tutto ciò accade. L'Amministrazione del tesoro seguita a suonare i suoi antichi flauti con bucolica perseveranza, quella del bilancio e della programmazione è pressoché disarmata, la legge finanziaria non contiene che un'approssimativa programmazione finanziaria, che può essere alterata da modifiche apportate da leggi di ogni sorta intervenienti in corso d'esercizio; in compenso contiene illegittimamente norme di organizzazione che competerebbero a leggi ordinarie; i bilanci pluriennali non si fanno; la legge di assestamento di bilancio è un calderone in cui si versa ogni cosa. Il Parlamento non solo accetta queste deviazioni laceranti il tessuto, quanto considera la legge finanziaria una legge come tutte le altre, non tenendo conto del fatto che se non concorda sugli enunciati del testo, spetta ad esso deliberarne altri.

A quasi quattro anni dalla riforma, ancora non si vede l'avvio ad una autentica applicazione di essa.

7) Questo per quanto riguarda le riforme attuate. Ma a questo punto, sia per non disperdere l'analisi sia per contenerne le dimensioni, conviene concentrare l'attenzione sulle due prime riforme indicate dalla L. 685: Stato, regioni, altri enti pubblici. Del resto sugli argomenti che si tralasciano (sanità, urbanistica, imprese industriali, Mezzogiorno,

giustizia) vi è un'abbondante e spesso penetrante letteratura specialistica, anche critica, a cui si può senz'altro rinviare.

Si può cominciare col rilevare che la L. 685, giusta un diffuso modo di dire, rubrica come riforma della pubblica amministrazione ciò che attiene ai pubblici poteri in senso lato, esclusi gli enti che compongono gli ordinamenti territoriali (regioni, province, comuni, e altri); che peraltro al momento in cui era elaborata, e poi ancor più allorché fu emanata, si stava formando tra i partiti politici la decisione che occorresse accingersi alla riforma regionale e a quella dell'amministrazione statale, mentre, si pensava, subito dopo si sarebbe posto mano a quella degli enti territoriali primari e secondari. Per quella regionale le idee avevano raggiunto una certa concretezza, tanto che nel 1970 si poté partire con la L. 281; per quella dell'amministrazione statale le idee erano ancora fluide, e si partì, specie sotto sollecitazione sindacale, con la L. 1077, di delega per la materia del pubblico impiego, ossia ancora una volta si partì male: un'esperienza ripetuta avrebbe dovuto insegnare quanto fosse sbagliato abordare riforme del personale burocratico prima della riforma delle strutture organizzative; ma ancora si ripeté l'errore, con il risultato a tutti noto che si introdusse un nuovo laborioso ordinamento del personale statale, quasi simile a quello precedente, ma con tanti vantaggi in più alle persone, sì che l'esito fu che le amministrazioni statali vennero a ricevere prestazioni personali peggiori di quelle di prima, ma pagandole di più; il solo risultato di rilievo fu l'istituzione della dirigenza (D.P.R. 1972 n. 748), con una legge che però fu attuata solo in parte; per cui la situazione mutò assai poco, i precedenti alti funzionari restando molto degli alti funzionari e poco divenendo dei dirigenti, nel significato sostanziale della nozione.

Arrivati al 1973 ci si rese conto dei difetti e degli errori dell'effettuata, più che riforma, ristrutturazione; anche i sindacati dei lavoratori se ne accorsero; ma ormai era troppo tardi, onde si cominciò a delineare l'idea di procedere insieme alle due riforme: amministrazione dello Stato e amministrazioni delle regioni.

L'accadimento va solo ricordato, perché è stato più volte ampiamente narrato e commentato. Istituite le regioni, approvati gli statuti nel 1971, nel 1972 le undici leggi delegate passavano loro le attribuzioni

elencate all'art. 117 Cost., più alcune funzioni delegate. Il trasferimento delle funzioni fu deciso dalle burocrazie ministeriali, più che dai responsabili politici, e seguì, come subito poi si rilevò, la tecnica del ritaglio: le funzioni che si consideravano importanti allo Stato, quelle meno importanti alle regioni. L'ondata di reazione che seguì appena emanate le leggi delegate coprì di discredito l'intero ceto politico, di tutti i partiti: si sono dette e scritte molte cose in proposito, ma la verità è più semplice e più sconcertante: che non ci si era accorti di ciò che si andava scrivendo. La Commissione parlamentare per gli affari regionali non riuscì a comporre una propria linea e ad imporla al Governo; non sarebbe stato difficile, p. es., stabilire che le funzioni si trasferissero non secondo l'ordine delle attribuzioni dei ministeri, che tutti sapevano essere irrazionale, ma per settori organici; comunque, pur di mandare avanti le regioni, la Commissione accettò le tecniche che aveva immaginato il Governo, limitando il proprio compito al taglio delle disposizioni più apertamente illogiche.

Per ragioni diverse, dunque, il primo atto sia della riforma dell'amministrazione statale-personale, che della riforma regionale-istituzione e passaggio di funzioni, si era chiuso malamente. Di qui la formazione del progetto Morlino, il quale prevedeva l'adozione di una legge che impostasse ambedue le riforme, quella delle regioni mediante una delega legislativa, che si disse subito di «completamento» dell'ordinamento, da esercitare entro un certo tempo; quella dello Stato, da esercitare in un tempo successivo all'espletamento della prima, mediante una seconda delega legislativa.

Il progetto non si realizzò, perché il Parlamento non fu favorevole alla seconda delega. Ancor oggi i giudizi su tale decisione sono divisi, ma forse non ha torto chi ritiene che il Parlamento non valutò adeguatamente il peso dei centri di potere delle burocrazie dei ministeri di comando, per il prevedibile gioco di resistenza che si sarebbe dispiegato dopo che fosse stato portato a termine il completamento dell'ordine regionale.

Ciò che venne fuori fu la L. 382 del 1975, di cui si sono più volte messi in evidenza i punti attinenti alla delega per il completamento delle attribuzioni delle regioni, all'equiparazione di regime delle funzioni delegate alle regioni e agli enti territoriali minori con le funzioni trasferi-

te, alla delega per l'assetto degli uffici statali soppressi, alla disciplina più accurata della funzione statale d'indirizzo e di coordinamento. La L. 382 peraltro si occupava anche dell'amministrazione statale, con delle norme, residue dal primitivo disegno o da esso originate, che si ritenevano più urgenti: la riforma del Consiglio superiore della pubblica amministrazione, per cui si prevedeva un'altra delega legislativa (non fu esercitata); l'istituzione di ruoli unici di dipendenti di enti soppressi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; l'istituzione del ruolo unico dei dirigenti statali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (non attuata), l'introduzione della contrattazione collettiva per i dipendenti dello Stato. Si aveva quindi, in certo modo, un'anticipazione di elementi di una riforma dell'amministrazione dello Stato, e per questa ragione essa fu poi attuata solo per la parte – come al solito – relativa al personale.

La L. 1975 n. 382 segna quindi il punto di dissociazione tra le riforme che parevano avviarsi collegate. Il risultato è stato che, dopo il completamento dell'ordinamento regionale, nel senso assolutamente stretto, ci si è fermati; che per gli enti pubblici la L. 1975 n. 70 avviò un'opera rimasta incompiuta; che la riforma dell'amministrazione statale veniva rinviata, e doveva attendere ancora cinque anni prima di riprendere dei faticosi non cammini, ma sentieri.

8) Non è qui il caso di dire delle leggi delegate 1977 n. 616, 617 e 618: come sono nate, che cosa hanno significato, che cosa hanno prodotto. Ne hanno scritto tanti e bene. Il punto che invece occorre mettere in rilievo è che in esse, in particolare anzi nella L. 616, si adottò in larga misura la tecnica del rinvio a legge futura, una tecnica, cioè, che è stata ed è molto criticata. Ed anche in questo caso la critica varrebbe, poiché la L. 616 non solo rinviava a leggi future, ma stabiliva il termine per l'adozione delle medesime: in effetti un solo termine è stato osservato, quello per la legge di riforma sanitaria, L. 1978 n. 833, che era stato fissato al 31.12.1978; tutti gli altri sono saltati, e per fortuna che questa volta il legislatore, prevedendo l'inosservanza dei termini, aveva quasi sempre stabilito che cosa dovesse avverarsi.

Tuttavia nella L. 616 il rinvio a leggi future non era sempre un atto di pigrizia o il segno di un non raggiunto accordo; in molti casi era

un'iterazione di messaggio, che poi era sempre quello della necessità di procedere alle altre riforme collegate con quella del completamento dell'ordinamento regionale. Stava quindi ad avvertire che in quel determinato settore in cui si emanava la norma contenente il rinvio l'assetto istituzionale non si sarebbe potuto raggiungere sinché il rinvio non fosse stato sciolto.

Si ricorda che i rinvii a legge da adottare entro il 31.12.1978 erano quelli concernenti le leggi di riforma dell'assistenza pubblica, di riforma sanitaria, del controllo dei prezzi, delle camere di commercio; il 31.12.1979 era indicato come termine per le leggi sui beni culturali, sulle attività dello spettacolo (prosa, musica, cinema), sui parchi nazionali, sull'amministrazione dei lavori pubblici, ma soprattutto sulle autonomie locali.

Il collegamento fra quest'ultima ed il nuovo quadro delle attribuzioni delle regioni era talmente stretto, che, com'è noto, furono presentati diversi modi per risolvere, in via transitoria, i problemi che nascevano dalla ricognizione della natura regionale o infra-regionale di una qualche funzione, secondo i criteri stabiliti dalla L. 382. Alla fine la Commissione per le questioni regionali finì col suggerire criteri differenziati: quello del rinvio a legge futura, quello dell'attribuzione alle regioni di potestà da esercitare in futuro, quello del trasferimento immediato di funzioni ai comuni anche se implicate da funzioni regionali. Forse era difficile fare altrimenti, però, nella sostanza, si sono aperte altre serie di problemi rinviati, rimanendo transitorie tutte le soluzioni adottate, anche quelle del trasferimento diretto ai comuni.

Vi è tuttavia un altro gruppo di problemi lasciati aperti, costituito da quelli che sono stati detti problemi di raccordo fra Stato e regioni. Non occorre particolare acume per intendere come la L. 382, sostituendo all'elenco empirico dell'art. 117 Cost. un criterio razionale come quello della natura della funzione, introduceva assai più che un'integrazione all'enunciato costituzionale: una vera e propria mutazione, per cui le regioni da enti separati dallo Stato, con attribuzioni rigidamente divise, divenivano enti aventi rapporti necessari con lo Stato per tutte quelle funzioni comprese nelle materie dell'art. 117 che non avessero i caratteri di attinenza al territorio e alla comunità regionale, secondo il dettato dell'art. 1 L. 382. Quella che è stata detta

implicazione reciproca tra Stato e regioni trova la sua radice nel criterio di riparto delle attribuzioni; non invece nel carattere derivato della finanza regionale (non per come è, ma per come dovrebbe essere), e neppure nella sussistenza del potere di indirizzo e di coordinamento, tuttora così oscuro nella sua portata concreta, in quanto ambedue questi elementi strutturali potrebbero sussistere anche se il rapporto Stato-regioni fosse diverso.

Possiamo tralasciare di approfondire quanto concerne l'implicazione reciproca, perché anche qui vi è un apporto di dottrina ampio e concludente. Invece interessa quanto da essa consegue, ossia che fra regioni (comprese quelle a regime differenziato) e Stato è necessario sussistano degli istituti di raccordo generali e stabilizzati. Il legislatore, a partire dal 1975, aveva inteso il problema, ma pragmaticamente, ed aveva istituito vari organi collegiali, detti a partecipazione mista, con rappresentatività di regioni e di organi dello Stato (come il CER, il Consiglio sanitario nazionale, il Consiglio nazionale per i beni culturali, le due commissioni presso il Ministero del bilancio, e altri minori). Ma vi sono questioni a contenuto essenzialmente politico, che non possono passare per gli organi rappresentativi misti, e vi sono questioni con amministrazioni centrali che non trovano organi misti di trattazione, o perché questi non ci sono, o perché pur essendoci ad esse non competono. Il non avere raccordi generali e stabilizzati nella pratica pregiudica in modo grave sia lo Stato che le regioni. Vi è dunque ancora aperto un problema di completamento dell'ordinamento regionale che non riguarda i profili delle attribuzioni ma i profili organizzativi.

Su di esso avevano richiamato l'attenzione la Commissione parlamentare per le questioni regionali nella deliberazione 12.2.1980, e, prima, il Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato, 16.11.1979. Sulla base della direttiva del Senato 10.7.1980, presso l'Ufficio della funzione pubblica fu costituita una commissione di studio, presieduta dal prof. Bassanini, con la direttiva di attenersi alle linee della deliberazione parlamentare.

La Commissione è attualmente al lavoro, in contatto stretto con l'Ufficio del Ministro per le regioni, e sta esaminando l'istituzione di una conferenza permanente delle regioni presso la Presidenza del Consi-

glio dei ministri, dotata di una sua segreteria permanente, e di uffici di collegamento con gli organi rappresentativi misti; i controlli sulle regioni, con la possibilità di prevedere controlli interni di gestione; i commissariati del Governo; i rapporti finanziari Stato-regioni al fine di pervenire ad un assetto definitivo e soddisfacente della materia; i rapporti Parlamento-regioni.

È inutile dire che un completamento organizzativo globale dell'ordinamento regionale non potrà aversi se non dopo la ristrutturazione dell'apparato centrale e periferico dello Stato. Tuttavia se la commissione potesse quantomeno presentare proposte in ordine ai raccordi Stato-regioni di contenuto specifico, questo sarebbe già un notevole passo per uscire dal regime oggi esistente, che è per alcuni settori di frizione, per altri di rapporti per episodi, quindi di vuoto.

Peraltro il protrarsi immotivato dei tempi di studio ed il prolungato tacere dei protagonisti possono essere interpretati anche come segnali di caduta di interesse. Vi è una campagna di stampa contro le regioni, alimentata in massima parte dalle burocrazie centrali, le quali giocano anche la carta della non definizione dei raccordi per tentare recuperi. È da aggiungere, come determinante negativa, la mancata precisazione, per le regioni del Sud, delle funzioni della Cassa per il Mezzogiorno; è peraltro vero che la prevista divaricazione tra regioni del Centro Nord e regioni del Sud si è avverata con un arco minore del temuto, e che il decollo delle regioni del Sud (l'altro evento previsto a tempi lunghi), almeno per tre delle regioni medesime già si sta avverando.

9) Nell'ordine cronologico la seconda materia di riforma è stata quella degli enti pubblici funzionali, con la L. 1975 n. 70, che è un esemplare, quasi si direbbe in vitro, di quella mancanza di accuratezza che da noi è, da sempre, propria della produzione legislativa del Parlamento.

È nota l'occasione che, storicamente, ne patrocinò la nascita; fu quella che poi si disse la scoperta della giungla retributiva, la quale mosse dall'energico intervento di studiosi privati, volto a richiamare l'attenzione della pubblica opinione sulle disparità retributive specie nel settore pubblico allargato (Stato ed enti pubblici); il fatto era noto

all'IGOP da parecchio tempo, ed anzi l'IGOP e la Corte dei conti avevano cercato di rimediare, almeno per gli enti pubblici, senza risultati apprezzabili, in quanto i sindacati delle diverse categorie reagivano pesantemente ad ogni azione che si movesse nel senso di un allineamento retributivo, protestando sempre delle «specificità» lavorative, giustificanti retribuzioni speciali o almeno strutturate diversamente da altre.

Lo scandalo che scoppiò con la scoperta della giungla retributiva mosse il Parlamento a costituire una commissione d'inchiesta (Commissione Coppo), alla Relazione della quale seguì un elaborato parere del CNEL, da cui doveva uscire il successivo progetto di legge quadro per il pubblico impiego. Ma nel frattempo era stata anche messa in cantiere quella che poi sarebbe divenuta la L. 70, inizialmente con l'intento limitato dell'unificazione retributiva del personale degli enti pubblici funzionali. Nella elaborazione parlamentare si prese però l'iniziativa di ampliarne l'ambito, per sopprimere gli enti pubblici che si ritenessero inutili, per unificare anche altri tratti strutturali degli enti pubblici, e per ordinarli tipologicamente. Tutti e tre questi fini furono realizzati in modo pessimo. La disciplina tipologica, che da tante parti si reclamava, specie dopo l'indagine compiuta dal CIRIEC edita nel 1972, si limitò ad un raggruppamento degli enti pubblici funzionali, mantenuti in vita dalla stessa legge, fondato su una classificazione per attribuzioni: una cosa da laureandi. Quanto ai tratti strutturali si fecero dei passi indietro, perché enti i quali erano stati da tutti ritenuti privati (come l'Associazione famiglie caduti e dispersi in guerra) furono dichiarati pubblici; enti considerati prima organi statali con personalità giuridica, come l'Istituto di statistica o il Consiglio nazionale delle ricerche, furono degradati ad enti del parastato; gli enti di ricerca, che pure avevano proprie peculiarità, anche per i profili professionali degli addetti, furono cacciati nel calderone, perdendo, anche nei contratti collettivi, ciò che più era loro caratteristico (e difatti la questione doveva ripresentarsi qualche anno dopo).

Quanto all'eliminazione degli enti inutili, la legge cominciò col lasciar fuori del proprio ambito tutti gli enti locali, funzionali e territoriali; poi gli enti pubblici economici, poi alcuni altri enti particolari. Limitata la propria attenzione ai soli enti nazionali, li divise in due categorie:

quelli che essa stessa riteneva da conservare, e quelli da sottoporre all'esame di un comitato presidenziale a cui seguiva il parere di una commissione parlamentare, indi una legge delegata con cui l'ente veniva mantenuto in vita, fuso, riformato. Gli enti che allo scadere del triennio successivo all'entrata in vigore della legge non fossero stati «dichiarati necessari», si consideravano soppressi.

Il procedimento amministrativo-normativo delineato dalla legge era ingegnoso, e avrebbe funzionato meglio se la stessa legge non avesse disposto, negli elenchi allegati, la conservazione di enti palesemente non necessari, come p. es. tutti quelli attributari di funzioni ormai divenute regionali.

Sono stati comunque fatti dei bilanci dell'applicazione della L. 70, ed i risultati sono modesti. Per cui la legge avrebbe avuto esiti insignificanti, se non fossero sopravvenute le Leggi 616/1977 e 833/ 1978 (completamento dell'ordinamento regionale e servizio sanitario nazionale) con le quali si soppressero gli enti funzionali, nazionali e locali, le cui attribuzioni fossero divenute di spettanza delle regioni, e gli enti con funzioni di assistenza sanitaria. Si calcola, approssimativamente, che con la prima si soppressero intorno ai 30.000 enti pubblici, tra ECA, Patronati scolastici, Istituzioni provinciali di assistenza e beneficenza; la seconda sopprime alcuni degli enti conservati dalla L. 70, alcuni dei quali anche di grossa dimensione, come l'INAM.

Quel che resta da fare lo ha indicato il Senato, nella direttiva 10.7.1981 (punto IV.1): un'attenta verifica dello stato di attuazione delle leggi riguardanti la ristrutturazione e la soppressione degli enti pubblici. Occorrono quindi due diverse azioni: l'una di carattere conoscitivo, volta ad appurare che cosa, tra leggi statali e leggi regionali, ancora sussista degli enti pubblici funzionali, quanto alla consistenza, all'efficienza, ai costi; l'altra di carattere normativo, per giungere ad un assetto definito. Questa seconda è la più difficile, per varie ragioni. Una è quella dei guasti che parecchi enti hanno subito o da leggi irragionevoli o da vetustà, onde per alcuni di essi si sono rotte le file, nel senso che sono sul tappeto disegni e proposte di legge di riforma: ricordiamo l'Istituto nazionale della previdenza sociale, il Consiglio nazionale delle ricerche, il Comitato nazionale per l'energia nucleare l'Istituto per il commercio estero, le Camere di commercio, ecc. È

chiaro che, senza una mente che soprasseda unitariamente alle riforme vi è il rischio di un aggravamento dell'atipicità, ossia di un passo indietro; né è pensabile che la mente unitaria possa esser trovata in qualcuna delle commissioni parlamentari, anche se in astratto la prospettiva sarebbe plausibile.

Una seconda ragione è costituita dalla mancanza di una modellistica di proposta, se si eccettua la proposta di dar pieno riconoscimento agli enti privati d'interesse nazionale, e di regolarli in termini generali. In realtà, alcuni di questi enti già esistono: gli enti associativi già pubblici divenuti privati in base agli artt. 114 e 115 della legge delegata 616/1977, in quanto fruiscono di contributi dello Stato, la Croce rossa italiana, e altri. La direttiva del Senato, più volte citata, li prevede, ed è stato presentato un d.d.l. dal Ministro Darida. Se questa figura fosse legislativamente riconosciuta, sarebbe possibile ascrivere ad essa taluni degli ora enti pubblici, i quali di pubblico non hanno nulla (non hanno funzioni pubbliche, ma solo finalità d'interesse pubblico).

La terza ragione è che la revisione di molti enti pubblici è condizionata dalla riforma degli apparati centrali e locali dello Stato: vi sono già oggi enti pubblici che sono tali solo perché così li dice la norma, in quanto sostanzialmente sono, rispetto allo Stato, uffici studi (p. es. l'ISCO, l'ISPE) o uffici esecutivi (p. es. l'U.I.C.), o altro.

Dal travaglio in corso sta, ad ogni modo, già prendendo forma un disegno, che vede gli enti pubblici funzionali raggruppati intorno o allo Stato o alle regioni, ossia ad enti territoriali esponenziali muniti di potestà di direttiva e di controllo. Ma non ci si può illudere che il cammino da percorrere sia breve.

10) Vengono ora le due riforme, quella dei poteri locali e quella dell'apparato dello Stato, sulle quali si è ancora alle fasi iniziali.

Quanto alla prima, in ognuna delle più recenti legislature vi è stata qualche iniziativa; nella legislatura in corso è noto che sono state presentate quattro proposte di legge partitiche (socialista, comunista, democristiana, repubblicana); che la Commissione affari costituzionali del Senato costituì un comitato ristretto per un testo unificato; che il comitato si mise all'opera con impegno, presentando un testo, detto dai suoi relatori Mancino-Modica, in cui si inserirono gli elementi

comuni dei diversi testi esistenti; che, presentato al convegno di Bruz-
zano, il testo ricevette impietose critiche, ma nessuno fece proposte
concrete per avanzare; che a questo punto il Governo annunciò un
proprio testo, ed in effetto il Ministero degli interni lo predispose e
anzi lo fece anche circolare in altri convegni, ricevendo ancora una
volta solo critiche; che è così venuta fuori una situazione di stallo, in
quanto il Senato è fermo ad attendere il testo governativo n. 2, e il
Governo è fermo, anzi il tema non figura neppure nel discorso pro-
grammatico del Governo. La paradossalità della situazione consiste
in ciò: che tutti i partiti politici sono nell'ordine di idee che occorra
provvedere, che il Senato e il Governo-Amministrazione degli interni
ne sono parimenti convinti, eppure nessuno si muove.

Intorno ai problemi degli enti locali, vi è stato un intenso lavoro di
congressi e di studi individuali, che ha portato all'analisi dell'intera
materia e all'identificazione dei punti salienti. A parte i problemi che
hanno rilievo prevalentemente tecnico (p. es. conservazione della fi-
gura e posizione dei segretari comunali e provinciali, ambito e natu-
ra della potestà regolamentare degli enti, ambito della potestà orga-
nizzativa e possibilità di costituire organi, mantenimento della figura
ibrida del sindaco ufficiale del governo, informazione nei confronti di
organi dello Stato, diversa strutturazione delle aziende provinciali e
comunali, diversa strutturazione delle unità sanitarie, ecc.), alcuni dei
quali del resto di attribuzione regionale e non più statale, i problemi
politici sono i seguenti: a) abbandono del criterio dell'uniformità di
disegno organizzativo: si è suggerito di attribuire agli enti locali la
potestà statutaria, e tutti i progetti presentati la affermano; però poi
la negano subito, non solo prescrivendo il tradizionale disegno orga-
nizzativo a tre (consiglio, giunta, capo dell'ente), ma regolando con
minuzia poteri e procedimenti, e quindi aprendo una prospettiva di
pseudo statuti, come quella che si è avuta per le regioni; b) i comuni
polvere: sono tutti d'accordo sul principio di vitalità dell'ente comune,
e quindi sul minimo demografico, contributivo, di dimensione-costi
dei servizi, ma l'unico progetto che propone fusioni di comuni (quel-
lo socialista) fissa un minimo demografico appena a 700 abitanti; il
che non è serio, poiché un comune di tal fatta, in base ai proventi
mediamente calcolati è in grado o di pagare 10 dipendenti o di pagare

opere affidate a terzi pagando tre dipendenti. Altrove il problema è stato risolto in modo assai semplice, cioè fissando minimi demografici molto più elevati: p. es. 40.000 abitanti in Inghilterra, e ciò ha il vantaggio di permettere di superare meglio le resistenze dei piccoli campanili. Da noi si fa strada, come sempre, un compromesso; istituire associazioni obbligatorie di comuni così dette a finalità generali, ossia attributarie delle funzioni primarie dei comuni; è la strada già sperimentata con le unità sanitarie, e in talune regioni anche sociali. È una strada praticabile, ma ad una sola condizione: che sia bene architettata e realizzata in termini generali; altrimenti è mistificazione; c) le conurbazioni e le aree metropolitane; le soluzioni prospettate sono, in tutte le proposte, la costituzione di autorità di area metropolitana, supercomunali e atipiche; è una soluzione irrazionale e di ripiego, perché la soluzione tecnicamente più soddisfacente è quella, inversa alla precedente, della fissazione del limite dimensionale massimo dell'ente primario, da determinare non solo sulla base demografica, ma anche su indici economico-sociali (numero delle imprese e degli operai addetti, volume di traffico e di utenza dei servizi, ecc.); oltre il limite si costituisce un altro ente primario; l'autorità di conurbazione resta una federazione di comuni, con funzioni di assetto del territorio e della gestione dei servizi comuni del territorio (non quindi delle persone); d) l'ente intermedio: sono note le esperienze attuate in molte regioni, dell'ente intermedio costituito dal comprensorio, e poi quelle, regolate da leggi statali, dei distretti scolastici, e delle unità sanitarie (in alcune regioni sociosanitarie) locali; è anche noto che negli ultimi tempi si registrano tendenze a valutazioni negative dell'esperienza dei comprensori; valutazioni certamente eccessive, che sono da prendere con riserva, perché generalizzazioni su nomi; le realtà dei comprensori non sono omogenee, e perciò sono valutabili solo per tipi definiti da norme positive. Quel che stenta invece ad entrare nella consapevolezza comune è che il comprensorio non è da collocare né nella prospettiva dell'ente intermedio, né in quella dell'ente locale secondario (tesi del gruppo di Pavia), bensì in quella del comune ridimensionato: ossia è stato uno strumento interamente riducibile al precedente problema *sub b)*, onde si spiega che nella versione di associazione intercomunale abbia presentato vitalità maggiore che

nelle altre versioni; e) la provincia, che un partito politico (il repubblicano) avrebbe voluto sopprimere con modifica della costituzione, è in cerca di un'identità. Si è detto che non si possono dare alle province e ai comuni compiti dello stesso spettro di materie (p. es. Roversi Monaco), e ciò è esatto; però nessuno ha finora ragionato non in termini di materie (che è sbagliato), ma di funzioni (tecnica che i lavori preparatori della L. delegata 616 hanno mostrato essere razionale), onde resta non spiegato perché la provincia non possa avere, giuste proposte più che avanzate ipotizzate, funzioni in materia di agricoltura, assistenza sanitaria, assistenza tecnica, e simili. Invece prevale l'ipotesi di attribuire alle province funzioni di programmazione, che è ancor meno spiegabile: la programmazione economica postula infatti enti di vasta area, e le aree provinciali sono piccole in ordine ad essa; la programmazione territoriale, se vocazionale richiede anch'essa enti di vasta area, onde non può competere che alla regione; se di assetto del territorio richiede enti di piccola area, onde non può essere che comunale; se d'assetto del territorio a fini di coordinamento, è propria delle autorità federative di conurbazione o di area metropolitana. Non si vede quindi chiaramente quale potrebbe essere, nella programmazione, lo spazio della provincia, ente di media area, socialmente disomogeneo, inegualmente sviluppato. Né appaiono affidabili i pochi apporti in proposito degli urbanisti, persone in genere in cerca di lavoro e spesso inconsapevolmente portate a ritenere che la loro attività si svolga in Centro Australia anziché in aree da oltre un secolo ormai conformate dall'opera dell'uomo.

In conclusione mancano ancora, per i poteri locali, proposte di disegni unitari, meno superficiali, del complesso dei problemi aperti.

11) Malgrado la diffusa opinione contraria si è più avanti sulla materia riforma dell'apparato dello Stato, perché su di essa la direttiva del Senato più volte citata dice cose più chiare, e perché per una certa parte di essa vi sono disegni di legge in Parlamento, per un'altra parte azioni amministrative iniziate, per una terza parte vi sono degli studi propositivi compiuti, anche se poi, infine, vi sono due ultime parti o lasciate vuote di iniziative o con iniziative abbandonate.

Senza entrare nei dettagli, per ragioni di brevità, per la prima parte

sono stati presentati in Parlamento disegni di legge: a) per l'affidamento alla Corte dei conti di funzioni di controllo di gestione con riduzione dell'inutile controllo preventivo di legittimità alla dimensione consentita dalla Costituzione (direttiva, punto VII); b) per la tipizzazione delle aziende e delle amministrazioni autonome dello Stato (direttiva, punto IV, 2): si propone una legge quadro per tali organizzazioni, da adattare mediante statuti speciali per le singole aziende, unificando il tipo di direttiva, di controllo e di struttura di decisione; c) per la Scuola superiore di amministrazione, che si informa al criterio di un'ampia delegificazione (direttiva, punto V, 4). In questa parte entrano altresì il d.d.l. sugli enti di interesse nazionale, di cui si è detto (§ 9), il d.d.l. legge quadro sull'impiego pubblico, il d.d.l. delega per la riforma del processo amministrativo, più disegni di legge a contenuto particolare, anch'essi peraltro da inserire nella direttiva parlamentare (delega per riforma del Ministero delle finanze, riforma dell'Azienda delle Ferrovie dello Stato, e altri minori). Vi è perciò un materiale abbastanza consistente che già si trova dinanzi al Parlamento, il quale peraltro procede con la sua lamentevole lentezza.

Le azioni amministrative iniziate riguardano l'organizzazione degli uffici e il personale. Sono: a) la costituzione di una Conferenza permanente dei direttori ministeriali degli affari generali e del personale presso l'Ufficio della funzione pubblica; b) l'istituzione di uffici di organizzazione presso le amministrazioni centrali, con formazione di quadri di analisti connessa alla Scuola superiore della pubblica amministrazione (ma procede lentamente e male); c) l'elaborazione di un testo generale sugli indicatori di produttività (direttiva, punto III a) e di strumenti di autoanalisi per il rendimento dei servizi; ogni amministrazione dovrebbe poi, tramite gli uffici di organizzazione, elaborare indicatori adeguati alla propria struttura; l'azione procede in modo del tutto insoddisfacente, per incapacità di molte delle amministrazioni centrali; d) la redazione dei profili professionali, imposta dalla L. 1980 n. 312 per l'impiego statale; in alcuni settori è stata già portata a termine in modo soddisfacente, in molti altri i sindacati la hanno guastata, confondendo i profili professionali con le mansioni.

Gli studi propositivi elaborati riguardano: a) la fattibilità amministrativa delle leggi (Commissione Barettoni Arleri; direttiva, punto VIII); la

relazione è già consegnata al Parlamento per un esame, a seguito del quale si dovrà procedere operativamente; b) l'ordinamento della presidenza del Consiglio dei Ministri, per il quale era stato presentato alla Presidenza (luglio 1980) un avanprogetto, da discutere in relazione all'assetto degli altri apparati, e poi tradurre in d.d.l.; senonché è stato anticipato ora in parte con un atto di scarsa decifrabilità e di non buona fattura, che è un ordine di servizio del P.C.d.M. 14 agosto 1981; c) i raccordi Stato-regioni, dei quali si è già detto (§ 7); d) la nuova normativa sulla dirigenza, più volte richiesta dall'uno e dall'altro ramo del Parlamento, e ora presentata in un nuovo avanprogetto; e) la ristrutturazione degli apparati centrali e locali dello Stato (Commissione Piga; direttiva, punti I, 1, c.; 1, 2; II, 2; V, 3); se ne dirà meglio più oltre. Sono da aggiungere le commissioni di studio che si stanno occupando dell'unificazione dei trattamenti di fine rapporto dei dipendenti pubblici (Commissione Colletti), del diritto di accesso dei cittadini agli atti dell'amministrazione e delle misure di pubblicità e informazione, di alcuni ministeri ed enti pubblici (bilancio, ICE, ecc.).

Sono state invece abbandonate le iniziative intraprese per l'edilizia dello Stato, per l'informatica, per la delegificazione, per la contrattazione pubblica unificata presso l'Amministrazione dei lavori pubblici, per il Consiglio superiore della pubblica amministrazione (tutte indicate nella direttiva parlamentare), e altre minori. Nulla si è infine intrapreso per la disciplina del procedimento amministrativo (direttiva, punto VI, 2).

Ad un anno e mezzo dalla direttiva del Senato, il bilancio non è tra quelli che possano dirsi confortanti. In particolare perché si è arenato, senza nessun segnale di ripresa, il più importante degli studi propositivi, quello relativo alla ristrutturazione dell'apparato statale, centrale e periferico, nel Consiglio dei ministri, nei singoli ministeri, riaccorpatisi o riarticolatisi in strutture particolari secondo i suggerimenti della direttiva del Senato, nel commissario del Governo presso le regioni, negli altri organi locali delle singole amministrazioni.

Sarebbe molto lungo esporre le proposte della Commissione Piga, che sono note per alcune notizie giornalistiche frammentarie e spesso imprecise, mentre invece avrebbero dovuto essere portate a conoscenza pubblica (come in un primo tempo era stato disposto). Che

cosa c'è dietro? Il timore di suscitare resistenze in parecchie delle amministrazioni statali? Se è questo occorre darlo per scontato, stante l'inettitudine delle burocrazie di settore a ragionare in termini generali. O la mancanza di una volontà politica di impegnarsi? È quello che i più pensano.

Sta di fatto che le omissioni e gli errori accumulati nei trentatré anni, in materia di strutture, di organizzazione del lavoro e di personale hanno degradato gli apparati statali al livello di quelli di un Paese di Terzo Mondo.

È una constatazione, non una valutazione, stante che non c'è una sola funzione o un solo servizio dello Stato di cui il cittadino possa dirsi soddisfatto. Il ceto politico si rende conto perfettamente che con un siffatto apparato non si può svolgere alcuna politica, ma prosegue nell'inerzia se non negli errori.

12) Lo Stato repubblicano è ancora un edificio in costruzione, per alcune parti anzi malfatto; per altre perfino somigliante ad un bel rudere, come quello di un palazzo imperiale del Palatino. Dire che gli ideali politici della Costituente sono ancora vivi, è una beffa, o una truffa, a seconda di chi lo dice. Da oltre un anno siamo in fase di stallo; la crisi economica sta divenendo un diversivo, e altri diversivi si inventano, come del resto in tutti i momenti di disgregazione sociale, quando monta la disaffezione verso le istituzioni. I partiti politici sono consapevoli di ciò, onde si penserebbe dovrebbero spingere per portare a compiutezza lo Stato repubblicano, mettendolo in condizione di recuperare con sue buone prestazioni l'affezione almeno di quella parte della sua collettività che ancora si impegna; invece ciò non accade, anzi accade di peggio: molte voci restano silenti. Perfino il Partito comunista, che fra tutti meglio aveva inteso il valore del completamento dello Stato repubblicano come condizione necessaria e determinante della democrazia, come continuo tra collettività statale e pubblici poteri, cede oggi alle lusinghe dei diversivi quando servono a risultati politici di breve termine.

In questo quadro si pone la questione delle riforme costituzionali, che, con maggior coerenza rispetto alla consapevolezza di quanto accadeva, è stata aperta dal Partito socialista; ma meglio si direbbe

lanciata, come una mongolfiera, senza esprit de suite, cioè non guidata né gestita.

Così come presentata, la riforma della Costituzione è articolata in tre parti: riforma dei regolamenti del Parlamento, *alias* rifondazione della funzionalità del Parlamento, revisione della legge elettorale, riassetto dei rapporti Parlamento-Governo. Nulla si è proposto circa quegli articoli della Costituzione che avrebbero bisogno di precise integrazioni o di radicali modificazioni migliorative, che sono parecchi (p. es., per stare solo ai principali della seconda parte, gli artt. 97, 100, 102, 103, 113, 125, 129, 130).

Di tutte queste riforme, ai fini della fondazione dello Stato repubblicano, certamente la rifondazione della funzionalità del Parlamento è indispensabile, ed è alquanto complessa; anche qui senza entrare in dettagli, essa si articola sulla differenziazione della rappresentatività delle due camere del Parlamento, sulla diversa distribuzione delle funzioni nel procedimento legislativo, sulla diversa delineazione delle commissioni permanenti e speciali secondo criteri organici con eliminazione di commissioni inutili (e controperanti) sulla disciplina della funzione d'indirizzo (che non c'è), sull'attrezzatura di servizi per la funzione di controllo, sulla razionalizzazione dei regolamenti di procedura. Finora solo l'ultimo di questi punti è stato preso in considerazione, essendo il più appariscente all'esterno, e ciò non depone bene. Ma ciò a cui la legge non può arrivare è la riforma dei partiti politici e dei sindacati, ond'è che «se mi mostra la mia carta il vero», è ben «lontano a scoprirsi il porto».