

## La riforma riparte da zero

Dopo due anni di lavoro, il ministro Preti ha affidato la riforma burocratica a due iniziative e mezza. La prima è una proposta di delega al Governo “per il riordinamento della amministrazione dello Stato, il decentramento e la semplificazione delle procedure”. La seconda è un'altra delega al Governo, “per l'integrazione dello statuto degli impiegati civili dello Stato”. La terza mezza-iniziativa consiste in un'idea appena accennata di riformare i controlli.

In materia di ordinamento amministrativo dello Stato, la Costituzione enuncia principi piuttosto chiari. Essi sono: decentramento, imparzialità della pubblica amministrazione, responsabilità diretta e personale dei funzionari, eguaglianza di accesso alle pubbliche funzioni, assoluta prevalenza del parlamento nella definizione dell'organizzazione amministrativa, indipendenza dei giudici amministrativi dal potere esecutivo, limitazione e controllo rigorosi della discrezionalità amministrativa. Tra i principi costituzionali, sussiste uno stretto legame di coerenza politica e di corrispondenza logica. Il decentramento non ha senso se non si fanno le regioni e non si valorizzano le autonomie locali. L'imparzialità è un'utopia se l'organizzazione amministrativa non è sottratta agli arbitri del potere esecutivo, o se i funzionari e i ministri, ciascuno nell'ambito delle potestà attribuitegli dalla legge, non possono essere chiamati a rispondere direttamente, in sede amministrativa giudiziaria e politica, degli abusi commessi. Le garanzie di giustizia a favore del cittadino sono un'offa, se il giudice che lo deve difendere dalle sopraffazioni burocratiche non è indipendente e se il suo sindacato non si estende agli atti cosiddetti discrezionali. Infine, lo Stato di diritto non esiste se non si comincia a definire per legge quali sono i compiti e l'ordinamento della Presidenza del consiglio, quanti devono essere i ministeri, quali ne sono le rispettive attribuzioni e come si deve articolare l'attività di governo nei suoi aspetti amministrativi.

Sono questi, dunque, i principi costituzionali della riforma amministrativa e i nessi che li tengono insieme. Vediamo adesso in che modo l'on. Preti ha proposto di attuarli.

### Una proposta fallita.

Il decentramento da lui progettato prescinde totalmente dalle regioni e dagli enti locali, mirando al semplice trasferimento di qualche marginale potestà dai direttori generali dei ministeri ai dirigenti dei rispettivi uffici periferici. Un tentativo analogo fu già compiuto nel 1953, con una legge per molti versi simile a quella ora proposta da Preti, ma fallì miseramente. I motivi del fallimento si trovano ottimamente esposti in una monografia sulla Costituzione dell'onorevole Lucifredi, che li fa risalire alla mancata attuazione dell'ordinamento regionale e all'accanita difesa del proprio strapotere da parte della burocrazia ministeriale. Questi motivi sono tuttora operanti, e quindi non si vede perché il tentativo fallito dodici anni or sono, dovrebbe riuscire adesso.

Il riordinamento dell'amministrazione dello Stato proposto dall'on. Preti dovrebbe espressamente realizzare i principi enunciati dagli articoli 95, comma terzo, e 97 della Costituzione. Questi principi riguardano l'ordinamento e le attribuzioni dei ministeri, a cominciare dalla presidenza del Consiglio, e l'organizzazione dei pubblici uffici: quest'ultima, dice la Costituzione, deve attuarsi in modo “che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”. Senonché il disegno di legge predisposto dall'on. Preti lascia tutto nel vago: proponendo una delega legislativa al governo, enuncia criteri direttivi assolutamente generici; è equivoco sul numero dei ministeri; sorvola sull'intero problema dell'ordinamento della presidenza del Consiglio, che è fondamentale; trascura i problemi ugualmente importanti del potere regolamentare spettante al governo, dei sottosegretari, dei comitati interministeriali, dei ministri senza portafoglio e così via. In materia di organizzazione degli uffici ministeriali, poi, il disegno di legge contiene autentiche amenità, come questa: “Gli uffici dovranno essere ordinati in modo che il loro funzionamento risulti adeguato *anche* (il corsivo è nostro) alle esigenze economiche e sociali della collettività e all'efficace adempimento dei rispettivi compiti e servizi”.

### Misure esclusivamente tecniche.

In quanto alla “semplificazione delle procedure”, il disegno di legge dispone che essa “dovrà essere attuata in modo da conferire tempestività ed efficienza all'azione amministrativa, salvaguardando l'interesse pubblico e contemplando adeguate garanzie per i cittadini”. Monsieur de La Palisse non avrebbe saputo dire meglio, eppure quando parlava di niente era insuperabile.

La sostanza del “riordinamento della pubblica amministrazione” proposto dall'on. Preti, è tutta qui. Ci sbaglieremo, ma ci sembra tecnicamente piuttosto malmessa: politicamente, poi, è senz'altro arretrata. E ciò per tre motivi: anzitutto, perché l'on. Preti si illude di avviare a soluzione un gravissimo problema politico qual è il riordinamento democratico dell'apparato amministrativo, adottando misure esclusivamente tecniche. Egli ha detto di aver preferito questa strada perché il meglio è nemico del bene ma, così dicendo, non ha scoperto nulla di nuovo: sono venti anni che, in materia di riforma burocratica, governi e ministri antepongono il “bene” al “meglio”, ma è per questo che lo sfasciume amministrativo è diventato totale. Il secondo motivo per cui la proposta Preti si dimostra arretrata sta nello sbalorditivo criterio da lui espresso al Senato, secondo cui “la semplificazione, lo ammodernamento e l'efficienza della pubblica amministrazione sono del tutto indipendenti dall'attuazione delle regioni”. Persino il democristiano onorevole Lucifredi, il quale milita nella corrente dell'on. Scelba e perciò considera le regioni come un pruno nell'occhio, ha riconosciuto nella sua citata monografia, che l'attuazione dell'ordinamento regionale da una parte, la riforma e il decentramento amministrativo dall'altra, sono gli aspetti inscindibili di uno stesso problema. Il terzo motivo, infine, sta nel fatto che Preti ha proposto lo strumento della delegazione legislativa per dettare norme su un tema così politico come è l'attuazione di essenziali principi costituzionali: se al Parlamento viene sottratta anche la potestà di definire le attribuzioni dei ministeri, di “assicurare all'azione amministrativa la maggiore coesione e unità di indirizzo”, di distinguere le sfere di competenza dei ministri da quelle dei funzionari, di unificare e sopprimere e istituire direzioni generali, c'è da domandarsi che senso abbia l'insistenza sulla necessità di riservare alla legge la disciplina di materie fondamentali e di ricorrere ai decreti legislativi od ai regolamenti, per la disciplina dei dettagli tecnici.

#### **Un'esperienza fallimentare.**

Come dicevamo, la seconda iniziativa di Preti ha per oggetto l' “integrazione delle norme sullo statuto degli impiegati civili dello Stato”. Anche in questa materia si è vissuta un'esperienza fallimentare; quella della delega al Governo per l'emanazione delle norme relative al nuovo statuto degli impiegati civili dello Stato, autorizzata con legge 20 dicembre 1954 numero 1181. Per effetto di questa legge, vennero approvati dal Governo tra il febbraio '55 e il gennaio '56 una cinquantina di decreti legislativi coi quali si menarono altrettanti colpi di piccone sull'ordinamento amministrativo delineato dalla Costituzione. Basti pensare che i due più importanti principi costituzionali, quello di attribuire precise sfere di competenza ai pubblici funzionari e l'altro, di chiamarli a rispondere direttamente e personalmente per gli atti compiuti in violazione di diritti, sono rimasti lettera morta, come hanno dimostrato anche di recente i casi Ippolito-Colombo, Trabucchi, INPS e via dicendo. La ragione di codesto fallimento è non solo nella inesistente volontà politica dei passati governi di restare fedeli ai principi costituzionali, ma anche nella pretesa di attendersi la riforma della burocrazia dalla burocrazia medesima; una pretesa tanto assurda quanto sarebbe quella di ottenere una buona riforma carceraria affidandola ai secondini. Il ministro Preti propone di seguire la stessa identica strada di allora delegando il Governo a provvedere, con la grave variante di esigere una riduzione indiscriminata dei ruoli organici, quando il problema di fondo della amministrazione italiana è di sostituire il maggior numero possibile di legulei e di impiegati tutto-fare, col maggior numero possibile di tecnici e specialisti.

In quanto alla terza mezza-iniziativa concernente i controlli, è perfettamente inutile parlarne, considerato che non basta enunciare l'ovvia esigenza di rendere effettivo e penetrante il controllo della Corte dei Conti sull'amministrazione tradizionale e sugli enti pubblici o di rendere efficaci i controlli interni dell'amministrazione statale diretta e indiretta, poiché ormai occorre avventurarsi nel campo delle idee e dire ciò che si vuole, e come e per quali fini.

Tutto sommato, il quadro della riforma amministrativa risultante dai due anni di lavoro del ministro Preti resta quello che è stato nei quindici anni precedenti: semplicemente desolante. C'è povertà di atti conclusivi perché c'è povertà di idee, e le idee mancano perché, a monte, non esiste un'adeguata volontà politica di affrontare il toro per le corna e di impegnare governo parlamento e sindacati su scelte decisive, Insomma, per la riforma amministrativa bisogna cominciare tutto da capo. A venti anni dalla repubblica, è una prospettiva che sgomenta.

**Ercole Bonacina**



Burocrazia

## **La riforma a quota zero?**

*Una lettera del ministro per la Riforma burocratica*

Caro Direttore, ho letto l'articolo scritto dal sen. Bonacina, in materia di Pubblica Amministrazione. Non voglio ribattere punto per punto, perché dovrei fare una troppo lunga dissertazione. Mi lasci però dire che, quando si parla dei problemi concreti senza un'esperienza diretta, si possono dire delle cose bellissime sul piano teorico, ma non si riesce a intendere la sostanza dei problemi stessi. Tanto per fare un esempio, il sen. Bonacina mi rimprovera di aver proposto nelle leggi di delega il solo decentramento burocratico, senza il decentramento regionale. La stessa tesi era sostenuta dai "conservatori" della Pubblica Amministrazione, i quali mi proponevano di *attendere le Regioni per fare il decentramento*. Questo voleva dire, in sostanza, rinviare tutto alle calende greche. E' questo che vuole il sen. Bonacina?

Confermo, comunque, che per me la semplificazione, l'ammodernamento e la efficienza della Pubblica Amministrazione sono indipendenti dall'attuazione delle Regioni. Difatti ci sono tanti Stati, ove la Pubblica Amministrazione funziona bene, e dove le *Regioni sono sconosciute*. Il sen. Bonacina non si vuole evidentemente convincere che quello delle Regioni è un problema politico, nel quadro della democratizzazione del Paese, e non assolutamente un problema amministrativo-burocratico .

Un'altra critica che mi fa il sen. Bonacina è quella di lasciare nel vago il numero dei ministeri e la divisione delle competenze tra di essi. I "conservatori" della Pubblica Amministrazione, alleati evidentemente del Sen. Bonacina, mi suggerivano appunto di rinviare anche la mia legge di delega,

in attesa che potesse essere discussa anche la legge sulla presidenza del Consiglio e sui ministeri. Ma poiché io so che oggi esistono ostacoli insuperabili (e non certo dipendenti da me) per varare questa legge, ho pensato che si dovesse andare avanti lo stesso con le altre. Ci sono tante importantissime cose da fare, anche se taluni problemi sono stati lasciati da parte (non certo per colpa mia).

Il sen. Bonacina mi rimprovera perché molte norme della legge di delega sono piuttosto generiche. Mi meraviglio di questo, giacché egli non dovrebbe ignorare che la fissazione di criteri generali è sufficiente per realizzare poi una riforma positiva, se il Governo ne ha la volontà.

Non vedo poi come si possano con legge stabilire le sfere di competenza dei funzionari di tutti i livelli gerarchici e come possa il Parlamento conoscere e decidere sulla distribuzione di compiti fra i vari funzionari! di tutti i servizi dello Stato.

Sanno poi tutti che questa materia, salvo che per gli organi esterni di particolare rilievo, non è riservata alla legge. Il sen. Bonacina ignora che da circa due anni ho avviato un serio programma di lavoro per la determinazione delle attribuzioni e le responsabilità dei funzionari, e che in applicazione delle mie due circolari, l'una del 12 febbraio 1964 sulla semplificazione delle procedure, e l'altra del 16 dicembre 1964 sulle attribuzioni del personale civile, è stato possibile attuare nelle amministrazioni dello Stato la ricognizione degli atti vincolati, da attribuire alla competenza dei direttori generali, e degli atti esecutori, istruttori e certificarivi di competenza dei funzionari di qualifica inferiore.

Il sen. Bonacina ignora anche che le procedure amministrative sono centinaia e che rivederne la normativa con spirito critico per aggiornarla e adeguarla alla esigenza della tempestività dell'azione amministrativa, rappresenta opera complessa e difficile, decisiva per l'efficienza dei servizi pubblici. Che cosa chiede il sen. Bonacina? Che alla modifica di ogni procedura si provveda con legge? Crede proprio che si possa prescindere dalla effettiva conoscenza dei singoli servizi per attuare la semplificazione delle procedure e la determinazione delle attribuzioni dei funzionari! dello Stato? Ritiene che la delega debba contenere criteri più dettagliati? Come è possibile scendere nel dettaglio in una materia così varia e difforme?

Il parlamentare socialista, trinciando giudizi con facilità, mostra di ignorare che la riforma della Pubblica Amministrazione trova ostacoli da tutte le parti. Gli organi consultivi la vorrebbero a loro modo, i singoli ministeri si preoccupano solo di difendere i loro interessi settoriali, i sindacati, logicamente, pongono in prima linea l'aspetto retributivo, l'alta burocrazia si batte per il suo interesse di categoria e non vuol perdere i propri poteri, e ovunque affiora lo scetticismo di gruppi e di uomini, che pensano - con l'esperienza del recente passato - che i cambiamenti siano sempre in peggio. Potrei aggiungere molte altre cose, per documentare quanto sia difficile varare la riforma. Io, comunque, le leggi di delega le ho preparate ed anche quella sui controlli è pronta. Tutto il programma l'ho svolto. Sarebbe bene che il sen. Bonacina leggesse il volume "Atti dell'Ufficio della Riforma - 1964" per avere un'idea sommaria dell'attività svolta in quell'anno dall'Ufficio della Riforma. Tale attività non si è limitata alla elaborazione dei disegni di legge di delega, ma va dal conglobamento al testo unico delle norme sulle pensioni.

Ricordi infine il sen. Bonacina che, citando le cause che avrebbero portato al peggioramento della Pubblica Amministrazione in Italia in questo dopoguerra, egli ha dimenticato la causa di gran lunga più importante: la interminabile serie di leggi in materia di pubblico impiego approvate dal Parlamento per favorire questo o quel gruppo di impiegati. Di solito tali leggi erano di iniziativa parlamentare, ma talvolta anche di iniziativa governativa. L'Ufficio della Riforma Burocratica si è sempre opposto in questo ventennio a tali leggi, ma troppe volte con scarso successo. Soprattutto i parlamentari gli sono stati sempre avversi. Cordiali saluti

**Luigi Preti**



## **La risposta**

In passato, è sempre stato difficile stanare i ministri per la Riforma burocratica, e fargli dire che cosa volevano e che cosa stessero facendo. Generalmente, rimanevano quieti e taciturni come topi nel formaggio: lasciavano credere di star sudando le sette camicie, mentre si baloccavano con innocue esercitazioni letterarie o sostavano nella rapita contemplazione dei problemi da affrontare. Il ministro Preti non è di questa pasta. Accetta di uscire allo scoperto e di dire pane al pane e vino al vino: lo ha fatto al Senato il 15 ottobre scorso, anche se con scarso successo, e torna a farlo con la lettera pubblicata qui sopra. E' un passo avanti, e ne prendiamo atto con piacere. Peccato che proprio adesso, l'on. Preti debba assumere un altro incarico ministeriale. Ma speriamo che, al suo successore, lasci la consegna di essere sempre "reperibile" e, possibilmente, di concludere qualcosa di buono.

Reso omaggio al metodo, veniamo per sommi capi al merito delle contestazioni di Preti. La prima concerne il rapporto tra regioni e riforma amministrativa, che il ministro dichiara insussistente, confermando una sua nota posizione. Le regioni, dice, sono "un problema politico, nel quadro della democratizzazione del paese, e non assolutamente un problema amministrativo-burocratico". Accidempoli, che scoperta! Ma democratizzare il paese equivale appunto a democratizzarne le istituzioni politiche e amministrative, ciò che a livello di esecutivo si ottiene subordinando l'amministrazione al cittadino, trasformando l'apparato amministrativo in strumento sensibile ai bisogni collettivi, rapido nel soddisfarli ed efficiente nel combinare i mezzi necessari a questo fine. Tale è il disegno della Costituzione, che perciò ha istituito le regioni e, accanto ad esse, ha esaltato la funzione delle autonomie locali contenendo, e non voglio dire umiliando, quella dell'amministrazione centrale. Preti dice che subordinare la riforma alle regioni è proposito di conservatori perché ciò equivarrebbe a "rinviare tutto alle calende greche": egli dunque ritiene che le ragioni non si faranno mai. Ma l'on. Preti non è un cittadino qualunque: è ed è stato ministro di governi che, sulle regioni, hanno giurato e spergiurato. Perciò la sua incredulità nelle regioni ci preoccupa molto; e non vogliamo aggiungere che, in questo campo, chi non crede non vuole.

### **Le leggi-quadro.**

Ma poi, non è affatto necessario attendere che le regioni siano fatte o strafatte, per cominciare a decentrare seriamente. Intanto, ci sono province e comuni. In secondo luogo, c'è l'insoluto problema delle leggi-quadro, la cui inesistenza bloccherà per molto tempo la potestà legislativa delle regioni, se queste dovranno soggiacere al ricatto dell'articolo 9 della famosa legge Scelba sui consigli

regionali. Un ministero per la Riforma burocratica <sup>1</sup> attento ai problemi di fondo, assolverebbe un ruolo inestimabile se provvedesse a colmare per tempo, promuovendo le dovute collaborazioni, questa grave lacuna: predisporrebbe l'unica base seria per ridimensionare organi e organici dell'amministrazione centrale, per mettere coi piedi in terra la riforma amministrativa, per farla scattare non appena le condizioni siano maturate. Preti afferma "che ci sono tanti Stati dove la pubblica amministrazione funziona bene e dove le regioni sono sconosciute": mi spiace per lui, ma si sbaglia di grosso. L'amministrazione pubblica è democratica ed efficiente solo dove l'autogoverno locale è sviluppato e difeso, e spiace sentir dire il contrario proprio dal responsabile della riforma amministrativa dello Stato italiano, repubblicano e antifascista. L'on. Preti conferma che il suo disegno di legge sul riordinamento amministrativo non ha il proposito né di definire l'ordinamento della Presidenza del Consiglio né di determinare il numero e

---

<sup>1</sup> Da *Il Foglio* del 15.09.2019. *Cantieri abbandonati, progetti mai realizzati. Cosa vuol dire far funzionare l'amministrazione pubblica in Italia*. Parla **Sabino Cassese**

*Per completare il "giro d'orizzonte" sulle istituzioni, passiamo alla burocrazia. Quale è il giudizio corrente sulla burocrazia italiana?*

Comincio dall'inizio della storia repubblicana. Egidio Ortona, in "Anni di America. I. La ricostruzione 1944-1951", Bologna il Mulino, 1984, pp. 5 e 358, segnalava l'"inadeguatezza della burocrazia" nell'immediato secondo dopoguerra. Emilio Sereni, messo a capo di un ministero, quello dell'assistenza postbellica, di natura particolare, perché non nato come organismo burocratico, definì la relativa burocrazia "inesperta e incontrollata" (E. Sereni, "Diario (1946-1952)", Roma, Carocci, 2015, p. 21). **Vanoni trovò gli uffici delle finanze in "condizioni miserevoli": "Pochissimi uffici avevano il telefono; molti non avevano macchine da scrivere né da calcolo e, quando vi erano, si scopriva che erano state date in prestito da qualche ditta locale o da qualche associazione di operatori economici"** (secondo il resoconto di G. Stammati, "La finanza pubblica italiana raccontata da un testimone (1945-1975)", Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1990, p. 97). Fanfani, all'atto del trasferimento degli uffici della presidenza del Consiglio dei ministri a Palazzo Chigi, nel 1961, scrisse "trovo conferma [di] quanto lenta e arrugginita sia la nostra amministrazione" (A. Fanfani, "Diari", vol. IV 1960-1963, Soveria Mannelli, Rubbettino,

2012, p. 226).

*Mali antichi.*

Tanto antichi. Francesco de Sanctis, nel programma elettorale del 1865, lamentava: "E' mancato il vigore dell'esecuzione". E aggiungeva, con parole di straordinaria attualità, "perché le lotte politiche hanno tolto il tempo alle riforme amministrative; perché nessun ministero è durato tanto da compiere e attuare tutto il suo programma; perché le discussioni sono state interminabili, le interpellanze infinite; perché i ministeri uscenti da certi gruppi della Maggioranza ed insidiati da altri, non hanno avuto l'autorità e la forza di spezzare tutti gli ostacoli che alle riforme oppongono gl'interessi coalizzati, le abitudini inveterate, la resistenza passiva, la rilassatezza delle amministrazioni. **Vede quello che avviene ne' municipi. Le idee ci sono, le riforme si propongono; i progetti si è facili a farli; ma quando si tratta di eseguirli, quanti ostacoli! Quante passioni! Quanta resistenza nelle abitudini, ne' pregiudizi, negli interessi!** Ingrandite l'esempio, e comprenderete perché nella Camera alle belle intenzioni non ha sempre corrisposto l'esecuzione" (il discorso è ora riprodotto in F. De Sanctis, "L'Italia sarà quello che sarete voi. Discorsi e scritti politici (1848-1883)", Sant'Angelo dei Lombardi, Delta edizioni, 2014, pp. 91-92).

Nel 1918 Oscar Sinigaglia va al ministero delle Armi e munizioni e osserva: "Ho trovato un caos fantastico: i contratti erano fatti a prezzi pazzeschi, i fornitori non venivano pagati per arenamento di tutte le pratiche amministrative". E continua osservando che lo Stato firmava i contratti senza entrare affatto nel merito dei costi di produzione (si veda L. Villari, "Le avventure di un capitano d'industria", Torino, Einaudi, 1991, p. 34).

Di qui le proposte di agire al di fuori dell'amministrazione (ivi, pp. 41, 42 e 44).

*Ma quali sono state le ragioni di questa situazione? Solo pochi uomini politici sapevano quale potente forza si nasconde nella burocrazia, nelle incrostazioni amministrative*

Lo spiega ancora un uomo di governo: "E' una manchevolezza di cui si deve far carico la classe politica dirigente di allora: la *restitutio in integrum* del vecchio apparato dello Stato. Non solo degli uomini, molto adusi alla *routine* d'uno Stato ormai remoto rispetto alle esigenze di un mondo nuovo, molto viziati di nostalgia per un regime che aveva dato alla burocrazia un potere divenuto, un po' alla volta, la struttura portante e spesso condizionante se non decisionale come di solito avviene nei sistemi autoritari" (M. Rumor, "Memorie (1943-1970)", Vicenza, Neri Pozza, 1991, p. 131, riferendosi implicitamente a una responsabilità del "continuismo" degasperiano). Tentativi di modificare la situazione non sono mancati, come testimoniato da Andreotti, che scrive nei suoi diari nel 1977 che in Consiglio dei ministri "si discute come snellire le procedure nella macchina statale. Controlli anche più severi, ma gli interventi debbono attuarsi

tempestivamente" (G. Andreotti, "Diari 1976-1979", Milano, Rizzoli, 1981, p. 97).

*E le valutazioni dei socialisti, quando entrano nella "stanza dei bottoni"?*

Pietro Nenni nel volume "Gli anni del centro sinistra. Diari 1957-1966", Milano, Sugarco, 1982, fa oggetto di riflessioni la Pubblica amministrazione quasi ogni anno.

Nel 1963, scrive che la Democrazia cristiana ha "modellato a propria immagine gli alti gradi della Pubblica amministrazione" e creato "una infinità di enti". E aggiunge che non si sa se la Dc li controlli o sia da questi controllata

le attribuzioni dei ministeri: “Oggi - egli dice - esistono ostacoli insuperabili” per risolvere questo problema. Ameremmo sapere di che natura sono, codesti ostacoli, e chi li oppone. Ci piacerebbe poi conoscere come si concili l'esplicita affermazione dell'on. Preti, col primo comma dell'articolo 2 del suo disegno di legge, il quale chiede la delega al governo “per attuare gli articoli 95, comma terzo, e 97 della Costituzione”, che dispongono appunto ciò che il ministro non propone di fare, cioè il riordinamento della Presidenza e dei ministeri.

L'on. Preti difende la genericità dei criteri direttivi delle deleghe legislative da lui proposte: per rispondergli non posso far altro che rinviare all'articolo 76 della Costituzione, allo spirito che lo anima, ai lavori della Costituente nonché ai molti dibattiti parlamentari giudiziari e dottrinari sulle condizioni richieste perché le delegazioni legislative siano costituzionalmente legittime. Secondo il curioso pensiero del mio autorevole interlocutore, la delegazione legislativa sembra diventata una

---

e che compito del Partito socialista è “liberare i fermenti riformatori” (pp. 311-312). **Nel 1964 lamenta la “subordinazione degli uffici pubblici ai monopoli” per “l'inefficienza tecnica dei servizi pubblici di tutela e controllo” e le “insufficienze organiche dell'amministrazione dello Stato”** (pp. 324-325 e 327). Nello stesso anno, riferisce che Tremelloni giudica l'amministrazione che guida, il ministero delle Finanze, “vecchia, ammuffita, con amanuensi all'epoca della meccanografia, non corrotta, ma tale è” (p. 332). E aggiunge: “Ogni ministero vede il suo settore e basta” (p. 322). Per giungere alla conclusione, nel 1966, che “la riforma dello Stato, della finanza locale, del sistema previdenziale, è ormai il maggiore problema del paese” (p. 677).

*E quello dei comunisti, quando anche essi entrano nella stanza dei bottoni?*

Altrettanto negativo. Fernando Di Giulio, “Un ministro ombra si confessa”, Milano, Rizzoli, 1979, pp. 101-104, 39-40, 150-155, lamentava l’**“assoluta incapacità di direzione del governo” e lo “scollamento dei vari ministeri”, l’“inadeguatezza dell'apparato statale”, la “profondità dei guasti”**. Singolare, però, che la sinistra, tanto critica dello Stato, andata al potere, invece di cambiarlo, lo accettò e vi convisse.

*In anni più vicini a noi?*

Il giudizio non cambia: Matteo Renzi si vanta ripetutamente delle sue lotte contro la burocrazia, lamentandone lo “spezzatino di competenze, a compartimenti stagni” (M. Renzi, “Un'altra strada. Idee per l'Italia di domani”, Venezia, Marsilio, 2019, p. 191).

*Insomma, un vizio di origine. Molti disegni riformatori si sono fermati all'attività legislativa, dimenticando la fase*

*attuativa, quella più importante*

Si assicurò la discontinuità costituzionale e si accettò la continuità amministrativa. Lo Stato venne artificiosamente diviso in due, cambiando una parte, lasciando immutata l'altra parte. Si può fare un'ipotesi per spiegare questa singolare scelta. Politici da lungo tempo lontani dalla realtà italiana, alcuni esuli da dieci - venti anni, da un lato sottovalutavano, per assenza di conoscenza diretta, la crescita dello Stato italiano durante il fascismo; dall'altra ritenevano che bastasse una diversa guida politica per orientare l'amministrazione. **Solo pochi, come Massimo Severo Giannini, sapevano quale potente forza si nasconde nella burocrazia, nelle incrostazioni amministrative, nel principio di continuità dello Stato, affidato principalmente alla burocrazia.** Infatti, Giannini, con Barbara, preparò per la commissione Forti, nel periodo preparatorio della Costituente, una proposta che avrebbe portato alla eliminazione dei ministeri. Non va sottovalutato un altro elemento, che spinse Togliatti a frenare l'epurazione: il timore che potessero prevalere forze

contrarie al rinnovamento politico-costituzionale e il desiderio di pace sociale, di evitare una divisione della società civile.

*Ma da allora sono passati settant'anni.*

E si sono fatte cure palliative. Le ragioni sono molte. Una cultura amministrativa di avvocati, che non studia la realtà degli uffici. Una burocrazia nello stesso tempo timida, inconsapevole dei difetti della macchina che guida, timorosa nel proporre modifiche.

Politici sempre transeunti al vertice delle amministrazioni. Più tardi, con la istituzione delle regioni, che hanno ormai mezzo secolo di vita, la difficoltà di padroneggiare e persino conoscere una realtà tanto differenziata.

*Ma i tentativi sono stati molti, e molti vi hanno partecipato.*

Sì, ma sono stati tutti di breve durata, mentre per lasciare un segno di cambiamento nell'amministrazione serve un'azione continua di durata almeno quinquennale. **Il risultato è che abbiamo da un lato un enorme bisogno di un'amministrazione migliore, dall'altro tanti cantieri abbandonati all'inizio dell'opera con progetti lasciati incompiuti, alcuni buoni, altri sbagliati.** Il difetto di molti di questi disegni riformatori è di essersi fermati all’“attività legislativa, dimenticando la fase attuativa, che è quella più importante. Da ultimo (primo governo Conte), il paradosso è stato quello di aver impostato l'azione legislativa in termini di “concretezza” rimanendo alla sola proclamazione legislativa della concretezza, quindi all'astratto.

*Ma è corretto buttare tutte le colpe sulla burocrazia?*

Giusta domanda. **La burocrazia è il terminale ultimo dello Stato, quello a contatto con la comunità, con i cittadini, quello che dà concreta attuazione a molte decisioni prese “a monte”.** Tutti gli errori che si fanno prima, vengono scaricati sulla burocrazia. Quest'ultima ha la sua parte di responsabilità, ma finisce per portare il peso anche delle responsabilità di molti altri “attori” del processo di decisione: il Parlamento che decide senza misurare risorse ed effetti

sorta di cambiale in bianco, da affidarsi esclusivamente alla “buona volontà” del governo. E' appena il caso di dire che, su questo punto, il disaccordo è totale.

### **Le circolari del ministro.**

Il ministro mi invita poi ad entrare nel ginepraio di questioni riguardanti la determinazione delle sfere di attribuzione e delle responsabilità dei pubblici funzionari, intesi in senso lato. E mi segnala gli “importanti effetti” conseguiti da sue circolari, per concludere che non può essere davvero la legge a risolvere questo delicato e multiforme problema. Stiamo attenti a non scambiare fischi per fiaschi. E' chiaro che la precisazione in dettaglio delle competenze singolarmente spettanti ai diversi organi della pubblica amministrazione, va deferita al regolamento anche a preferenza della legge delegata. Senonchè il vero problema da risolvere legislativamente, e quindi in sede politico-parlamentare, è quello di rendere operante il canone costituzionale secondo cui i pubblici funzionari, compresi ovviamente i ministri, rispondono personalmente degli abusi compiuti, e di rendere operanti le connesse sanzioni. Le norme attualmente esistenti, e le consuetudini applicative, sono aria fritta di montagna, sono un recinto di parole eretto intorno al vuoto assoluto, che consentono le più ampie e impunte scorrettezze.

A questo punto, dovrei rispondere alla valanga di domande retoriche sotto cui l'on. Preti minaccia di seppellirmi: ma, considerate le molte ignoranze che il ministro gentilmente mi addebita, gli risparmiò le risposte.

L'ultima parte della sua lettera è quella più interessante, laddove accenna ai gravi ostacoli opposti da ogni parte contro la riforma burocratica. In sostanza egli afferma che di più, non poteva fare. E stà bene: ma quali sono i motivi di codesta impotenza? Ecco il punto. Se l'on. Preti pensa come me che i motivi sono politici, o, più esattamente, di orientamento politico dei governi, ci troviamo finalmente d'accordo: ma se siamo d'accordo su questo punto, non si può al tempo stesso protestare impotenza politica, da una parte, e reclamare apprezzamenti positivi per l'azione necessariamente inconcludente, dall'altra.

L'on. Preti dedica l'ultima parte della sua lettera a una difesa d'ufficio della Riforma burocratica. E' vero che questo si è sempre opposto alle “leggine”, ma il guaio è che non ha mai saputo proporre “leggione”. Neanche in questi ultimi due anni.

Il ministro Preti, nella sua lettera, mi ha invitato più volte a leggere gli atti dell'ufficio da lui diretto. Lo rassicuro: li ho letti tutti, anche se sono troppi e prolissi e spesso contraddittori. Li ho letti così accuratamente che, per finire, mi permetto di trascrivergli questo brano della relazione sulla Riforma burocratica, predisposta dal suo immediato predecessore, sen. Medici:”L'attuazione del principio dell'autonomia e del decentramento deve svolgersi essenzialmente nel campo dell'amministrazione. Al governo e all'amministrazione centrale rimarranno compiti di programmazione, di direzione e di controllo, che ne esalteranno la funzione di centro propulsore e coordinatore nei confronti della regione, delle provincie, dei comuni. L'amministrazione dello Stato, così decentrata, acquisterà maggior prestigio e autorità, oltre che maggiore efficienza e tempestività di azione... Solo se si riuscirà a creare un nuovo sistema di rapporti e di metodi, tali da vincere i tradizionali motivi di diffidenza tra pubblici poteri e cittadini, sarà possibile attuare pienamente la democrazia”.

Sarebbe bastato che l'on. Preti si fosse attenuto a questi criteri, perché la presente polemica non nascesse. Ma, purtroppo, non è stato così.

**Ercole Bonacina**

---

concreti delle leggi, governo che crea condizioni difficili per gli amministratori, ponendo sulle loro spalle troppe responsabilità, pluralismo amministrativo che complica i processi di decisione, controllori ciechi e sempre avidi di nuovi compiti, che spaventano, mettono i bastoni tra le ruote, bloccano, e così via.