

# Seduta Antimeridiana

4 giugno 1998

## RELAZIONI

**Vincenzo Caputi Jambrenghi**

*Ordinario di Diritto Amministrativo, Facoltà di Economia, Università degli Studi di Bari. Versione non rivista dall'autore.*

La ringrazio, Presidente, per questa sua introduzione preziosa. Mi compiaccio innanzitutto di poter parlare a tante rappresentanze regionali che vengono soprattutto dai Consigli regionali, cioè alla parte più in movimento e più viva della società civile e politica italiana, quella che aspetta - come ha detto il Presidente Ceruti poco fa - qualcosa come il decentramento. Noi siamo abituati a considerare il decentramento il minimo, quindi in termini tecnico, il riconoscimento di una naturale posizione di governo delle comunità locali, che poi si deve chiamare necessariamente autonomia, quella stessa che l'art. 5 della Costituzione garantisce ma che è stata sempre attuata soltanto in parte dal nostro Stato. In mezzo a questo processo, in questo momento in bufera, di riconoscimento del ruolo delle regioni, si innesta una grande contributo che le Regioni, ed i Consigli regionali in particolare, stanno offrendo a tutta la collettività nazionale. Il contributo della semplificazione legislativa - soprattutto questo è il tema di questo convegno - è il tema dello sforzo che i Consigli regionali stanno compiendo da diverso tempo, direi già con affioranti successi. Già si vede una tendenza evidente alla diversificazione tra metodi di legislazione regionale e legislazione statale, una scelta di una legislazione semplice e, soprattutto, un'attenzione alla ricostruzione attraverso il Testo Unico regionale delle leggi che hanno caratterizzato questi primi anni della vita delle Regioni a Statuto ordinario.

Il mio compito, però, è quello di occuparmi di un fenomeno di semplificazione parallelo che non si può trascurare perché si tratta della semplificazione amministrativa che deriva, in qualche modo si interseca e discende dalla delegificazione. Così come in questo momento è affrontata dal Parlamento e dal Governo italiano la semplificazione amministrativa è strettamente connessa e avvinta alla delegificazione.

Se mi consentite vorrei preliminarmente osservare che questo sforzo comune che in questo seminario si compie, lo si compie in questa città. Spero che serva la cornice della chiarezza delle acque dell'Adriatico ad aiutarci a raggiungere una chiarezza sulle intenzioni e sulle norme già vigenti circa la semplificazione amministrativa. Bari ha una cultura di chiarezza, è una punta del Levante dove lo spirito levantino si placa e si traduce in grandi affermazioni di chiarezza. Questo può essere il merito del nostro impegno universitario: si cerca di chiarificare in ogni momento ciò che viene nell'esperimento di tutta la collettività nazionale con qualche apporto che viene aggettivato - a volte in senso ironico, ma non fa male - come levantino. Siamo qui, invece, nel momento della chiarezza assoluta perché vorremmo chiederci come funzioneranno gli istituti della semplificazione amministrativa che sono stati in qualche modo avviati e che sono già operanti in gran parte.

Un'ultima premessa: non c'è dubbio che i due fenomeni vadano di pari passo, semplificazione legislativa e semplificazione amministrativa sono frutto della stessa esigenza di avvicinamento della società civile alle leggi e agli atti della pubblica autorità e sono frutto, soprattutto, della necessità di confrontarsi con esperienze di Stato e di mercato che vengono dalla Comunità europea. Non si può più restare con il vecchio vestito ma bisogna rapidamente acquisire una struttura anche amministrativa, quella del quotidiano, che sia idonea a reggere la concorrenza e che consenta alle imprese, ai produttori, a tutti coloro che sono inseriti nel processo produttivo, ai quali certamente è commesso un grande ruolo in questo momento, di concepire gli uffici della pubblicazione amministrazione, che devono a loro volta applicare leggi semplici, come uffici di aiuto, di semplificazione della loro vita e non come uffici di complicazione della loro vita. Non è possibile che ancora ci si debba lamentare a vuoto.

D'altra parte la semplificazione è diventata un processo, non è più il titolo di un capo di una legge, ed è un processo che viene da lontano nel senso che le prime leggi del Regno d'Italia già parlavano di semplificazione della disciplina (ne abbiamo trovata una del 1921 che parlava di semplificazione delle norme sulle ferrovie dello Stato). Questa volta, però, questo processo, così come previsto dalla legge, contiene una strana norma: una norma di revisione annuale dell'istituto della semplificazione. Si

stabilisce che ogni anno il governo dovrà proporre al Parlamento di essere delegato o per abolire alcune leggi (attività di vera e propria delegificazione), oppure per riformare e semplificare le leggi esistenti e i procedimenti amministrativi già vigenti; e tutto questo entro il 31 gennaio di ogni anno. Questo è il programma dei commi 1 e 11 dell'art. 20 della legge "Bassanini" n. 59.

Mi sono soffermato su questo meccanismo di periodico ritorno alla semplificazione per osservare che questa previsione del legislatore di una necessità annuale di tornare sulla semplificazione amministrativa attraverso la delegificazione non lascia tranquilli. Mi sono chiesto che se è così importante - come io per primo ritengo - questa delegificazione e questa semplificazione perché non la facciamo subito e tutta insieme? Facciamola in due riprese, se può essere più ordinato e confacente al raggiungimento di uno scopo pratico di maggiore chiarezza, o in tre riprese come si fa quando c'è da realizzare un'opera pesante, forte. Ma perché, invece, questa sorta di processo semplificazione permanente?

A mio sommo avviso, ciò vuol dire che al veicolo semplificazione si possa essere tentati di voler attribuire dei contenuti e degli oggetti da trasportare che non sono proprio quelli della semplificazione, ma sono quelli della costruzione di un nuovo ordinamento, questo è del tutto legittimo perché il Parlamento può fare quello che vuole e può delegare il Governo su qualunque cosa. Qui, però, se si parla di semplificazione ogni anno può darsi che non si voglia dire qualcosa di più esplicito, e perché non la si dice? Se la riforma di un istituto presuppone, nella nostra educazione sociale, l'esperienza - dobbiamo ricordare che leggi fatte senza esperienza sono sempre destinate a perire -, e se è urgente modificare i procedimenti, anche quelli così magnificamente riformati ultimamente (le legge n. 241, il diritto di accesso, ma va tutto rivisto alla luce di quello che ci prospetta la Comunità europea), perché dobbiamo innescare un procedimento annuale che si deve protrarre perlomeno per dieci anni per arrivare ad un punto nel quale avremo forse sì semplificato ma con un ordinamento completamente diverso?

Queste riforme, questo cambio di strutture, questa abolizione di organi consultivi, che hanno subito una strage in questi ultimi tempi in nome di una semplificazione e di una velocizzazione del procedimento, devono nascere da una esperienza, da una valutazione di grande responsabilità e giustificazione, deve nascere da una istruttoria aperta. Nemmeno la legge può fare a meno di questa istruttoria. Non deve la legge sovrapporsi agli atti amministrativi, la legge-provvedimento - ha detto ottimamente la Corte costituzionale nel 1992 - è quanto di peggio possa esserci. La legge provvedimento è senza istruttoria, senza ponderazione di interessi, non è trasparente l'istruttoria, non è trasparente quella ponderazione di interessi che nel provvedimento deve esserci. Nel 1992 la Corte costituzionale definisce incostituzionale una legge soltanto perché, pur essendo teoricamente delimitato soltanto dalla Costituzione il potere del legislatore, tuttavia aveva sostituito una funzione esecutiva, la funzione del governo era stata sopraffatta da una legge che, non esplicitando la motivazione della ponderazione dei vari interessi in gioco, era uno strumento opaco quando invece l'ordinamento richiedeva un provvedimento assolutamente trasparente, motivato con tanto di esternazione nel preambolo della motivazione, e sindacabile davanti al giudice amministrativo.

Questo è un fatto di garanzia molto importante, vuol dire che lo scivolamento verso errori di base nei quali un organo fa il mestiere dell'altro, un potere indipendente dello Stato fa il mestiere dell'altro, è un male comune di tutti i poteri dello Stato, e non soltanto del nostro. C'è, allora, da chiedersi se funzionano meccanismi correttivi. E, come ho dimostrato con il riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale del 1992, bisogna dire che funzionano. Con tale sentenza la Corte ha dato voce ad opinioni dottrinarie da tempo esistenti contro la legge-provvedimento, cioè contro questa commistione che schiaccia l'Esecutivo per colpa del Legislativo. Però questo bisogna farlo funzionare.

Se si fa una semplificazione periodica, annuale, se si accetta il principio secondo il quale abbiamo bisogno di una terapia che ogni anno il Parlamento deve dare una delega al Governo per rifare tutto l'ordinamento, questo vuol dire che non crediamo nelle nostre forze, nella nostra capacità di analizzare la necessità di vere e proprie riforme approfondite: dobbiamo fare dieci riforme in un anno ma negli altri sette-otto successivi non dobbiamo fare più niente. Non è possibile vivere con questa ossessione delle riforme per le riforme che porta soltanto danno. Perché fin quando si tratterà di rispettare soltanto una scadenza non si potrà mai approfondire, valutare e dare voce a quei meccanismi di perequazione, di riequilibrio e di garanzia che lo stesso ordinamento nel tempo è riuscito a far nascere e a far vivere. Con la cadenza martellata, annuale, rischiamo di vedere nella semplificazione il cambiamento integrale di istituti frutto di un'esperienza giuridica, che possono essere modificati ma lo devono essere attraverso un'apposita istruttoria che si chiama consultazione, valutazione degli interessi in gioco e delle opinioni

della società civile.

Questa è la perplessità che oggettivamente mi è parso giusto segnalare in apertura dell'analisi del meccanismo oggi previsto per la semplificazione amministrativa. La procedura contiene una norma di una pericolosità evidente, perché non vi è la precisazione dell'oggetto: si dice solo "semplificazione". Ma sotto questa parola possono esserci le norme misteriose di cui parlava oggi il nostro Presidente De Roberto, che ci dice che ogni anno dovremo avere a che fare con il "mistero" della semplificazione amministrativa e della delegificazione. Non sappiamo per che cosa e su che cosa, ma dobbiamo accettare che si tracci questa sorta di percorso che è la cura inventata nella legge n. 59 per i mali della struttura organizzativa dell'amministrazione pubblica, ma che è una cura, viceversa, che secondo me è destinata ad aggravare il male.

Bisogna fare le riforme più incisive, più forti, se le vogliamo più distruttive di tutto quello che male si è fatto in tanti casi, ma bisogna farle al di fuori di qualunque condizionamento di tempi o di date. Bisogna essere innanzitutto maturi per volere una riforma. Bisogna avere le forze politiche e sociali che devono volere una riforma, non un calendario.

Una seconda riflessione è facile farla a questo punto. Se abbiamo bisogno di tanta terapia di semplificazione, evidentemente abbiamo una congerie di complicazioni che non può non essere sottolineata. C'è nel legislatore nazionale la consapevolezza di una grande complicazione del nostro ordinamento che non può essere, in qualche modo, contestata, non possiamo negare, cioè, che sia giusto questo momento di autocritica, che si può rilevare da questa stessa programmazione di una cura annuale, programmata per gennaio di ogni anno.

Ora, in realtà, sul fatto della complicazione dell'ordinamento, della sua difficile possibilità di lettura tutti quanti i giuristi sono, purtroppo, d'accordo e tutti quanti i cittadini hanno fatto le loro esperienze negative. Dunque è evidente che questa premessa, questo sillogismo, secondo il quale dobbiamo fare i conti con un ordinamento da cambiare, perché ce lo chiedono i cittadini, e sul quale siamo tutti d'accordo, è tanto importante che vorrei sottolineare la necessità che sia fatta questa vera riforma, non quella che è stata fatta fino ad ora. Una riforma fatta con grande consapevolezza e con grande approfondimento e, sempre con riferimento di calendario, con rapidità, e questo ritorno annuale che non rientra in nessun sillogismo, cioè noi dobbiamo, certamente, essere all'altezza della media delle Pubbliche Amministrazioni europee, ritirò drasticamente la spesa pubblica, che è connessa con l'attività della Pubblica Amministrazione, dimenticò una serie enorme di procedimenti che sono completamente inutili, che possano per il ritiro dello Stato da questa funzione di guidare e comandare continuamente i diritti della società civile.

Tutto questo bisogna farlo settore per settore con la consapevole partecipazione delle Regioni, proprio nel momento in cui ottengono e stanno per ottenere il riconoscimento della più grande rilevanza della loro posizione costituzionale per le comunità amministrative, le comunità locali che sono di amministrazione regionale, in questo Stato che si vuole e non si vuole chiamare federalista, ma che comunque è uno Stato di regionalismo reale. Le Regioni, in questo momento, devono ereditare un'amministrazione diversa, devono avere la possibilità di fare a meno delle bardature e delle abitudini di proceduralizzare tutto il reale, tutto il processo di sviluppo, controllare qualsiasi mossa della società civile, ridursi ancora una volta ad uno Stato sovietico che, chiaramente, è ancora vigente nel nostro Paese, e forse soltanto nel nostro Paese e facciamo eccezione per Stati Arabi con un'altra struttura. Noi abbiamo, per garantirci questi risultati verso cui tendiamo, una sorta di strada già presente nella nostra esperienza di vita, cioè non abbiamo da scoprire niente di nuovo, abbiamo, soltanto, da riflettere sulle cose migliori e quelle che poi sulle cose migliori sono state innestate, che poi sono le peggiori. A questo punto, dobbiamo ricordare che cosa è loro, rintanarci in esso, avere un'amministrazione idonea per loro e fermarci lì. È questo che si vuol dire quando si dice semplificazione, non rifare le leggi continuamente per poter disporre di un potere oscuro, o forse è meglio dire opaco, un potere che sintetizzerà in una direzione ignota, senza contenuti, e che, invece, incide su cose reali, cioè sull'organizzazione, come se l'organizzazione di una cosa come la Pubblica Amministrazione che è oggetto, adesso, di imminenti interventi radicali, possa essere tranquillamente sottoposta all'ignoto, di una riforma annuale, in modo da destabilizzare qualunque tentativo di renderla viva, vitale ed utile, più utile di quanto non sia adesso.

Sono molto perplesso per questa contraddittoria situazione del legislatore che dice di aver bisogno di una ripulitura annuale di tutto un sistema, forse per non affrontare subito quei nodi che vanno affrontati.

Questi nodi non si possono affrontare in un periodo lungo perché sarà un periodo di continua distruzione nel quale ci sarà instabilità nell'organizzazione pubblica, e non c'è niente di peggio che rendere instabile un corpo già malato e sottoporlo turbinio al quale tutto può accadere tranne che il recupero della sanità, dell'efficienza di questo corpo.

Qui abbiamo, oltre al nostro Presidente De Roberto anche il Presidente Ignazio Scotto del Consiglio di Stato, antica bandiera del Consiglio di Stato, che è appena entrato in Aula e che saluto a nome di tutti voi con molta soddisfazione.

Noi dobbiamo ad una generazione di giuristi, che va dalla fine dall'800 all'inizio del 900, e non sono solo giuristi italiani, ma anche tedeschi e francesi, la creazione dello Stato di diritto. Noi dobbiamo credere nella distinzione dei poteri nell'esistenza del Diritto soggettivo, che si vanta nei confronti di chiunque, nei confronti del Governo per primo, credere poi nel valore della persona. Con queste annotazioni noi abbiamo già escluso che ci possa essere, dopo la sconfitta dello Stato di polizia e, naturalmente, il tramonto dello Stato assoluto, il ritorno di uno Stato onnivoro che è dovunque.

La differenza tra lo Stato assoluto e lo Stato di polizia da una parte e dall'altra lo Stato di diritto corrotto dalla sua stessa voglia di fare, nel quale viviamo oggi, è soltanto quella che in definitiva quella riassunzione di tutti i poteri nel momento della Sovranità che sarà il Governo, il Parlamento, il Presidente della Repubblica a seconda degli istanti, semplicemente passa da una votazione. Certo questo è importante ma la copertura di tutta la società civile da parte dello Stato, dell'organizzazione pubblica, è rimasta tale e quale, così com'era nello Stato assoluto. *L'état c'est moi* diceva il monarca dello Stato assoluto, Luigi XIV. Ancora oggi vale questo detto anche se questo soggetto è democraticamente eletto, si chiama Parlamento, Governo, è plurale, ma è dovunque, è solo lui, e questo non è possibile. Questa è la vera semplificazione.

Non è possibile, perché non si resiste più in Europa, che le Regioni non abbiano questa tentazione di sostituirsi allo Stato per avere questa stessa tendenza quasi espansiva verso la società. Questo deve essere evitato, ma non lo si evita dandosi appuntamento ogni anno per semplificare, lo si evita fissando dei principi e dicendo "Questa è la nostra nuova Costituzionale materiale". Bisogna sapere che cosa stiamo dicendo, dobbiamo smontare la pubblica amministrazione, ma questo è evidente. Nelle parole siamo tutti d'accordo, quello che manca è l'avvio di un metodo di lavoro che consenta di credere nell'onestà e nell'identità degli intenti di tutti. Il metodo di lavoro più sbagliato è quello di tenere appese queste riforme a tempo indeterminato, perché tenere appese le riforme è certamente uno strumento di potere. Questo è quello che ha rovinato la nostra giornata politica, quella alla quale abbiamo assistito noi tutti che stiamo qui dentro.

Vedete, ci sono degli inattesi ritorni su queste considerazioni. Poco fa si è svolto un seminario su queste cose e si è occupato prevalentemente dell'attività informale della pubblica amministrazione, argomento molto importante. Nell'attività informale noi non abbiamo quelle garanzie del provvedimento amministrativo con la motivazione, con l'ostensione di tutti gli interessi che sono stati valutati, con i pareri acquisiti, abbiamo appunto una attività informale, e nell'informalità abbiamo la possibilità della rapida conclusione dell'azione, abbiamo l'amministrazione moderna, l'amministrazione avanzata, però abbiamo anche una caduta di tono delle garanzie.

Si è parlato di questo nel seminario organizzato alla Luiss a Roma dove è venuto un grande giurista di Monaco, un professore di diritto amministrativo, un illustre collega di Monaco di Baviera. Questa persona ha parlato soltanto dello Stato di diritto. Monaco di Baviera è il centro, in Europa, di una trasformazione economica che voi conoscete molto meglio di me che vivo in questa realtà geografica. Monaco è il corrispondente di Milano, e per Milano si intende l'Italia del nord, è cioè il centro europeo dell'organizzazione e della produzione. In questa civiltà si parla di Stato di diritto, si parla con i termini dell'800. È quello che vogliamo, dobbiamo tornare alle linee dello Stato di diritto. Se ci pensate è molto semplice, abbiamo un'esperienza enorme che è nostra, è nata qui, in Europa, ma soprattutto in Italia, in Francia e in Germania. Non abbiamo problemi di nessuna specie, dobbiamo semplicemente rinunciare alle annessioni successive, fare un'opera di restauro che è conservativa dell'originario e far cadere le super fetazioni che sono dovute ad una visione dei compiti dello Stato che è stata estremamente sbagliata o, perlomeno è servita molto in alcuni momenti, è servita molto per alcuni aspetti, per esempio nel primo e nel secondo dopoguerra, però oggi non è più possibile, neanche lontanamente, mantenere perché esiste un confronto comunitario che bisogna affrontare con tutti gli strumenti giusti. Bisogna davvero che l'amministrazione serva, che il ministro sia davvero *minus*, il capo di un'organizzazione che fornisce

servizi pubblici. È questo quello che dobbiamo ricordare nell'etimologie delle titolarità delle funzioni pubbliche; servizio, ministro sono parole che dicono come deve essere lo Stato, soltanto a favore del cittadino, della persona e non sopra la persona. E non chiedo aiuto alla filosofia del diritto, credo veramente che la metà delle strutture amministrative debbano essere, senza dubbio, soppresse perché la metà dei compiti amministrativi che oggi hanno lo Stato, le Regioni, i Comuni, le Province devono essere soppressi.

Per questo stesso motivo si possono sopprimere i posti di lavoro nel momento in cui viene meno la funzione. Ci saranno compiti di tutela del personale che semplicemente si risolvono, basta volerlo fare. Queste stesse funzioni esisteranno nella società civile e quello che conta è che lo Stato assuma finalmente, attraverso questa verità di semplificazione, ma voluta con un programma organico e non, al contrario, a poco a poco, con elargizione del potere. Certamente non è quella la strada per raggiungere questo fine.

Avviandomi alla conclusione vorrei soltanto osservare che attualmente nella legge n. 127 del 1997 l'espressione semplificazione si rivolge ad un'espressione poliseno e direi a quattro principali significati. Innanzitutto, semplificazione delle istanze dei cittadini e dei loro rapporti con la pubblica amministrazione. La semplificazione amministrativa nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione non data 1997, data 1968. È vero però che quella legge era completamente desueta perché purtroppo in quel periodo eravamo in piena convinzione che lo Stato dovesse dirci e fare tutto e che noi non potessimo, da soli, per esempio certificare una nostra qualità, uno *status* ecc.

La legge, invece, lo consentiva, adesso c'è voluta una nuova legge per ricordarci soprattutto quello che diceva la legge del 1968 e per aggiungerne tante ulteriori che aiutano il cittadino a vivere meglio il rapporto con la pubblica amministrazione quando ha bisogno di partecipare ad un concorso, di richiedere un documento, di ricevere un attestato e così via. Sono spie di quanto sia stato bardato questo rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini.

Il secondo punto riguarda la semplificazione delle norme: abbiamo già esaminato l'art. 1 della legge n. 127. Ancora, all'attività amministrativa in senso generale si riferisce al semplificazione di cui all'art. 17 e la semplificazione nel procedimento - quella di cui ho parlato praticamente fin ora - è quella prevista dall'art. 20 della legge n. 59/97.

Questa semplificazione del procedimento, dunque, è affidata, come è noto, ad una operazione di riduzione di quelle che erano le originarie istanze di garanzia, soprattutto tutta la parte consultiva. Sono sacrificati moltissimo gli atti consultivi, i pareri che sono da rendere entro termini sempre più brevi: entro 45 giorni per il Consiglio di Stato; decorsi i 45 giorni il Governo o qualunque organo che abbia chiesto il parere al Consiglio di Stato o ad altri organi consultivi è autorizzato per legge ad andare avanti. Questa è una norma che privilegia l'efficienza. Si tratta di una scelta, scelta comprensibile e condivisibile, perché un parere a regime deve essere dato in un termine ragionevole. Per i pareri molto complessi è possibile allungare per una volta questo termine. Mi sembra, quindi, una disciplina ragionevole.

Vi è, dunque, questo spostamento verso il regolamento. Vorrei concludere con questo tema del subentro del regolamento alla legge. Uno dei temi specifici di questo seminario è appunto il rapporto tra fonte primaria e fonte secondaria. Come è noto, questo rapporto viene fortemente sbilanciato a favore del regolamento. Questa non è una novità. In fondo tutta la semplificazione attraverso la delegificazione è affidata al regolamento governativo, che è quello di cui all'art. 17, comma 2 L. 400/88 (legge che ha stabilito la forma di tutti i regolamenti governativi), norma questa indubbiamente fatta bene che ci consente di distinguere il regolamento governativo dagli altri regolamenti.

Nel periodo del decisionismo, per usare un termine politico: certo il Governo, volendo entrare direttamente in uno spazio non sempre legittimamente coperto dal Parlamento, migliora il suo strumento, che è il regolamento, per entrare in questi fatti di confine contestabili tra Governo e Parlamento, cioè tra istitutivo e legislativo, e si dota di un procedimento per il regolamento governativo di notevole precisione.

Ora, tutti questi momenti nei quali il Governo riprende in mano, attraverso il regolamento, la sua capacità di influire sulla società civile sono ciclici. Tanti dei presenti conoscono benissimo la legge n. 100/26, in cui ci sono certamente delle parti che cozzano con l'art. 97 Costituzione, ma non tutto. Essa statuisce: "Sono emanate con reale decreto, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e udito il parere del Consiglio di Stato, le norme giuridiche necessarie per disciplinare" tre cose: l'esecuzione delle leggi -

quindi veramente il regolamento di esecuzione -: questa è la funzione principale, pacifica, incontestabile del regolamento governativo, regolamento di esecuzione della legge; l'uso delle facoltà spettanti al potere esecutivo: ciò significa che, non necessariamente il legislatore, ma anche il Governo può autolimitare la discrezionalità attraverso la regolamentazione dell'uso delle facoltà spettanti al potere esecutivo; infine, l'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione dello Stato eccettuati - fermiamoci un attimo su queste eccezioni concepite nel 1926 - i Comuni, le Province, le I.p.a.b. Si tratta di materie fino ad oggi regolate dalla legge, ma con queste eccezioni. Resta ferma la necessità dell'approvazione della legge di bilancio delle stesse spese relative; e si conferma poi la riserva di legge per tutti i magistrati, le loro garantigie e quelle anche dei funzionari dello Stato dichiarati per legge inamovibili.

Questi punti sono fermi nell'ordinamento, non possono essere investiti da un regolamento. Tutto il resto viene dal 1926 deregolato, affidato alla discrezionalità del Governo, però con il compito naturalmente di fare i conti economici nel bilancio con il Parlamento e con il compito di autoregolare, autolimitare la propria discrezionalità. Questo è il sistema che torna! Non voglio provocare nessuno, però è un sistema che stabilisce che con il regolamento si fisseranno le leggi e i limiti alla discrezionalità del regolamento stesso.

Nel frattempo c'è stata la Costituzione secondo cui soltanto secondo disposizioni di legge, se non addirittura per legge, si possono organizzare i pubblici uffici, in tal modo troncando il testo del art. 1, n. 3 legge 100/26 e non esprimendosi, però, sulla discrezionalità, su come cioè il Governo possa legittimamente trovare il limite alla propria azione: certamente nella legge! Ma mi chiedo se può bastare semplicemente un proprio regolamento. Oggi si ritiene consapevolmente di sì; si è detto di sì anche nel '26. Questo lo voglio sottolineare, questa è una constatazione oggettiva.

Indubbiamente quello che rileva è che ci siano regole generali genuine che siano in grado di disciplinare in modo conforme all'intero ordinamento - non conforme soltanto alla visione che in quel momento ha il Governo degli interessi pubblici - l'azione della pubblica amministrazione. Il Governo si serve della pubblica amministrazione e deve continuare a potersi servire della pubblica amministrazione, legittimato in questo dal fatto che è capace di una sintesi di tutti gli interessi. Se questo non riesce a farlo, lo deve fare il legislatore; non sarà mai accettata un'attività in questo modo trascurata e concepita, concepita male senza la consapevolezza di tutti gli interessi in gioco.

Ecco perché il regolamento è più "compromettente", è più difficile da fare. La regolamentazione delle funzioni di competenza dell'amministrazione può benissimo essere riservata al Governo come oggi si vuole, però è più difficile restare nell'ambito di una valutazione oggettiva che possa sottrarsi a critica (ovviamente di legittimità, non generica e qualunquistica). Ecco il vantaggio di questo sistema: sottrarsi alla legge-provvedimento. Che è un'aberrazione; è l'eccesso opposto rispetto a quello che stiamo commentando con qualche preoccupazione: lo straripamento del Parlamento nei confronti dell'attività dell'Esecutivo del quale abbiamo già parlato.

La semplificazione dell'organizzazione amministrativa è certamente una priorità, come ho detto ripetutamente è di sicuro una priorità. Ed è stata fortemente prevista nell'art. 14 della legge n. 59.

Personalmente sono convinto che sarebbe più che sufficiente applicare attuare questo art. 14. Si pensi solo alla fusione e soppressione degli enti omologhi. Non lo si era mai detto così chiaramente. Almeno fondiamo gli enti omologhi o complementari. Fino ad oggi il concetto era quello di abolire gli enti inutili. Ma poi bisogna vedere qual è l'ente inutile. Bisogna vedere chi se la sente di dire che l'ente vicino al tale partito a comunque "ideologicamente" inquadrabile è inutile. Sarà inutile per gli altri, ma per qualcuno è ancora utile, purtroppo.

Ma almeno, se proprio non si riesce a sopprimerlo, che lo si fonda con un altro omologo o complementare. E sottolineo che queste sono espressioni felici. Si vede una mano intelligente dietro di esse.

Vi è poi la soppressione di quegli enti per i quali l'autonomia non è necessaria o non è utile per la propria funzione. A cosa serve l'autonomia ad un ente che deve essere semplicemente strumentale per la Regione o per lo Stato. Tanti enti vengono definiti autonomi: ma autonomi da cosa? E in Puglia abbiamo qualche esempio forte.

Vi è poi la trasformazione in associazioni o enti privati di strutture che non gestiscono servizi di rilevante interesse pubblico, nonché di tutti quegli enti che non hanno necessità di essere pubblici per continuare ad operare. Privatizzazione, quindi. Nel senso di rilascio della veste pubblicistica e sottoposizione al Codice Civile, soprattutto per i rapporti con i cittadini oltre che con il personale degli enti stessi.

Omogeneità organizzativa per enti omologhi o comparabili, riduzione e omogeneizzazione delle rappresentanze ministeriali negli enti e nuove regole di commissariamento. C'è il governo che è ovunque in questi enti. È assurdo. Se c'è un ente vuol dire che non deve esserci il governo. La necessità di creare l'ente è proprio coincidente con la necessità di allontanarsi dal governo. Altrimenti sarebbe stato più utile creare un ufficio governativo, che poi è la tendenza che si va sviluppando: tutti gli enti che non servono vengano riassorbiti come uffici governativi.

Questo programma di sfoltoimento, quindi, non può che suscitare consenso. Tuttavia, considerando lo scarso successo finora riscosso nelle precedenti campagne sull'abolizione degli enti inutili, lascia perplessi, inquieta.

Concludo toccando un ultimo tema. La semplificazione dell'attività e dell'organizzazione della pubblica amministrazione presuppone naturalmente il venir meno delle cause della complicazione. Ora, tutti sappiamo che tra le cause della complicazione in questa materia c'è stato sempre nella nostra storia politico-amministrativa l'eccesso di penetrazione della politica dentro l'amministrazione e la struttura degli uffici. Parlo dell'eccesso, perché nessuno dirà mai che la politica fuori dalla porta, né lo ha detto Silvio Spaventa. Ciò che egli ha scritto lo si è voluto leggere così per dire: "Vedete com'era pazzo questo vecchio giurista politico". Di certo comunque egli non l'ha mai detto. Solo che una cosa è avere e dimostrare di reggere un rapporto di fiducia con un ministro o con un assessore, tutt'altra cosa è essere schiavo della politica.

Ecco, la semplificazione si può fare se si rimuove questa causa di confusione. Se non si rimuove questa causa non si farà. Non si può infatti pretendere che nelle stesse condizioni causali si verificano effetti diversi da quelli che in precedenza si verificavano e che oggi criticiamo.

Ecco perché ora la palla passa alle Regioni, alle nuove Regioni, quelle del federalismo (se vogliamo definirle con questa espressione ancora ignota le realtà di tutte le Regioni d'Italia). La storia amministrativa della Repubblica Italiana - ma ci dobbiamo fare carico anche del Regno d'Italia - ci dice innanzitutto: eliminiamo la causa principale di opacità e andiamo verso la semplificazione con consapevolezza che se c'è un rispetto della pubblica amministrazione come uffici ci riusciremo facilmente, così come accade in tutta Europa. Se non ci sarà questo rispetto non ci riusciremo affatto. Speriamo che l'alternativa vada nel primo senso.