

# PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## TENTATIVI DI RIFORMA

Le finalità proprie della Pubblica Amministrazione esigono un continuo processo di revisione e di adeguamento delle strutture amministrative statuali allo sviluppo socio-economico del paese.

In Italia, la necessità di una riforma della Pubblica Amministrazione si è imposta **fin dalla formazione dello Stato unitario** (1). Ognuno degli Stati esistenti sino allora nella penisola possedeva infatti propri codici e regolamenti ed una organizzazione burocratica con caratteristiche tipicamente locali.

Dagli scritti, però, degli studiosi del tempo appare evidente che l'azione riformatrice risultò insufficiente ed inadeguata alle situazioni concrete.

« [...] *Le amministrazioni non rispondono al concetto unificatore dello Stato, perché regolate da leggi e disposizioni diverse, da codici diversi, da procedimenti vari ed opposti; i loro risultati non possono non essere eguali alle premesse, e quindi dannosi al governo ed alle popolazioni. Le antiche leggi, gli antichi regolamenti sembrano, ai più, assai migliori di quelli che dal Piemonte si applicarono al rimanente d'Italia, sicché questi incontrano in ogni parte una opposizione sorda, incessante, dissolvente [...]. In quattro anni il governo ed il parlamento non hanno fatto che rattoppare tanto dal lato legislativo che esecutivo il sistema amministrativo delle antiche province; [...] le antinomie, le confusioni dei principii e degli indirizzi sono visibili in ogni ramo della Pubblica Amministrazione* » (2).

L'esigenza di una vasta riforma della Pubblica Amministrazione è andata crescendo soprattutto in epoca più recente, con l'**espandersi delle attività pubbliche** e con il porsi delle **nuove forme di attività sociale dello Stato**. Sono, infatti, sempre più aumentati gli interventi statali nella economia e nella vita sociale, con una molteplicità di iniziative non soltanto di diretto inter-

(1) Cfr., tra gli altri, quanto scriveva nel 1862 il sen. FILIPPO LINATI: « [...] *come il paese sente il bisogno di leggi utili, sente quello di una amministrazione utile; di una amministrazione che sia spedita e cortese, che sia ai servizi del pubblico e non voglia essere dal pubblico servita* » (in *Un governo utile ovvero considerazioni e proposte*, Parma 1862, p. 55).

(2) DE CESARE C., *Il passato, il presente e l'avvenire della Pubblica Amministrazione nel Regno d'Italia*, Firenze 1865, p. 256.

vento ma anche di natura privatistica, attraverso la partecipazione azionaria e la gestione di imprese in forma semi-pubblica.

L'ampliarsi dei confini dell'attività statale ha imposto un considerevole **incremento numerico dei dipendenti pubblici**: dal 1862 al 1965 essi sono aumentati di oltre tredici volte (3). Ma con l'incremento numerico non si è avuto, invece, l'unitario e globale ridimensionamento dell'apparato amministrativo, l'ammodernamento dei servizi, la semplificazione delle procedure, il decentramento funzionale delle responsabilità, quali sono richiesti dalla nuova sfera d'azione dello Stato.

A differenza delle grandi imprese private, che hanno adeguato il loro apparato organizzativo man mano che lo sviluppo tecnico ed industriale ha postulato nuovi criteri, l'organizzazione della Pubblica Amministrazione è rimasta sostanzialmente ancorata ai sistemi ed alle norme elaborati quando la struttura economica italiana era ancora di tipo agrario e la popolazione era molto inferiore a quella odierna. Per citare un solo esempio, basta dire che sono ancora in vigore il R.D. 14 novembre 1901 che stabilisce le materie da sottoporre al Consiglio dei Ministri e la legge 12 febbraio 1888, n. 5195, sulla funzione dei Sottosegretari di Stato.

Il **fascismo** fu interessato ai problemi della Pubblica Amministrazione. La legge del 3 dicembre 1922, n. 601, emanata subito dopo l'instaurazione del regime, attribuiva all'esecutivo i poteri per una riforma burocratica.

Ma i provvedimenti emanati in seguito non comportarono una riforma organica; anzi, per la maggior parte, risultarono in contrasto con l'ulteriore sviluppo delle condizioni socio-economiche del paese.

Se si eccettua l'istituzione del Ministero per l'economia nazionale, con funzioni di programmazione e vigilanza sulla produzione nazionale, ci si limitò ad aggiungere nuove forme di ammi-

---

(3) L'ultima rilevazione statistica dei pubblici dipendenti, effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato, si riferisce al 1° gennaio 1965. In tale data i dipendenti statali erano 1.310.205, così ripartiti: dipendenti dei Ministeri ed uffici periferici, 972.033; dipendenti delle Aziende autonome, 328.172. Si noti il rapido aumento degli impiegati pubblici: il 1° luglio 1929 erano 500.097; il 1° luglio 1939 raggiungevano già la cifra di 842.827; il 1° luglio 1946, erano 1.017.787. Come facciamo notare, uno dei motivi di questo considerevole aumento è costituito dall'espansione delle attività statali. Inoltre, è cresciuta notevolmente anche la popolazione da dover servire. Tutto ciò non basta però a spiegare questa rapida crescita. Va infatti considerato anche l'artificioso ampliamento degli organici ed il fenomeno degli avventizi, prodottosi durante il periodo fascista in conseguenza del decreto legge dell'11 novembre 1923, che fissava tassativamente gli organici. Ma, nonostante che alla fine della guerra oltre la metà dei dipendenti statali non fosse inquadrata nei ruoli e si postulasse una redistribuzione interna del personale in servizio, varie pressioni, dettate principalmente da preoccupazioni elettorali, hanno fatto aumentare ulteriormente il numero, già considerevole, degli avventizi.

nistrazione a quelle già esistenti, creando un ulteriore **frazionamento di norme**. Furono inoltre accentrate le competenze e le funzioni degli organi burocratici centrali, per rendere più facili la pressione e il controllo politico in conformità alle ispirazioni autoritarie del regime.

Il periodo bellico, ovviamente, aggravò la situazione della Pubblica Amministrazione, principalmente sotto l'aspetto della selezione e preparazione del personale.

### L'« ITER » DELLA RIFORMA BUROCRATICA

Così, alla fine della guerra, nell'opera di ricostruzione dello Stato, la riforma della Pubblica Amministrazione s'impose come uno dei problemi più attuali e difficili da risolvere.

1. L'11 ottobre 1944 il Presidente del Consiglio Ivanoe Bonomi istituì una « **Commissione per la riforma dell'Amministrazione** » con il compito di:

- a) predisporre una legge generale sulla Pubblica Amministrazione;
- b) riformare l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni dello Stato sia nell'ordinamento del personale e dei servizi, sia per l'attuazione del decentramento amministrativo;
- c) riformare gli enti pubblici territoriali e non territoriali;
- d) riformare la giustizia amministrativa (4).

La Commissione aveva già iniziato i lavori, quando il 21 novembre 1945 l'on. Pietro Nenni, Ministro per la Costituente, istituì una nuova « **Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato** ».

Nonostante le difficoltà dovute alla disorganizzazione post-bellica, le Commissioni eseguirono un soddisfacente lavoro di studio e di analisi (conclusosi nel 1946) che fu utilizzato dalla Assemblea Costituente. Questa pose nella Carta Costituzionale i nuovi principi generali in materia di Pubblica Amministrazione, ai quali il legislatore ordinario si sarebbe dovuto, successivamente, ispirare per la necessaria opera riformatrice.

2. La **Costituzione** volle superare l'arbitrio amministrativo del regime totalitario e fissare le condizioni per il sorgere di una Amministrazione con una nuova fisionomia conforme all'assetto democratico del nostro Stato.

L'art. 5 sottolinea infatti che « la Repubblica, una ed indivi-

(4) Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Commissione per la riforma della Pubblica Amministrazione*, Roma 1948.

sibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento ».

Viene affidata soltanto al Parlamento la potestà normativa per l'organizzazione, il funzionamento ed i compiti dell'esecutivo, e si stabilisce che siano assicurati « il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione » (art. 97).

Si sancisce che « tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici ed alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge » (art. 51) e che « agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso » (art. 97).

Vengono delimitate con chiarezza le responsabilità dei funzionari e la tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica Amministrazione: « i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato ed agli enti pubblici » (art. 28); « contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa »; « la legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge » (art. 113).

Ed infine, ribadendo che « i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione » (art. 98), la Costituzione ha posto il principio per il determinarsi di un nuovo tipo di rapporti tra cittadino e pubblici poteri, proprio di ogni società democratica.

3. Ma oggi, dopo vent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, ci troviamo ancora di fronte alla necessità di costituire una Pubblica Amministrazione moderna ed efficiente, adeguata allo sviluppo socio-economico del paese, idonea ad espletare i propri compiti senza ritardi, senza costi insopportabili e senza condizionamenti.

**I principi costituzionali hanno avuto scarsa applicazione** in quelle norme che avrebbero dovuto produrre una globale revisione dell'Amministrazione Pubblica.

E' vero: è stato costituito, subito dopo la Costituente, prima un Ufficio, poi un apposito Ministero per la riforma burocratica; si sono susseguite **undici commissioni** per lo studio della problematica relativa al riassetto della Pubblica Amministrazione. Ma i provvedimenti sinora emanati sono risultati inadeguati e riguardano soltanto alcuni parziali settori.

Il Ministro Medici, in una sua relazione presentata al Presidente del Consiglio il 15 marzo 1963, utilizzando le conclusioni

della Commissione costituita il 12 settembre 1962, ribadiva che ancora « le strutture amministrative del nostro Stato sono antiquate e sostanzialmente ereditate da uno Stato autoritario di tipo rigidamente accentrato. Il nuovo Stato democratico, concepito dalla Costituzione, vuole essere profondamente diverso: unitario sì, ma non dominato da un unico centro di potere; unitario sì, ma caratterizzato da strutture politico-amministrative che consentano, nell'unità politica della nazione, il più largo decentramento delle funzioni amministrative ed il libero sviluppo delle autonomie locali » (5).

### PRINCIPALI REALIZZAZIONI NELL'AMBITO DELLA RIFORMA

I provvedimenti emanati per la soluzione dei più urgenti problemi della Pubblica Amministrazione riguardano: la organizzazione dei servizi ed il decentramento, la semplificazione delle procedure, la determinazione di uno statuto del personale.

Accenniamo brevemente alle principali acquisizioni della riforma (6):

a) la legge 11 marzo 1953, n. 150, per l'attuazione del **decentramento amministrativo**. Con questa legge vennero decentrate alcune funzioni di interesse locale ad enti pubblici territoriali, in materia, p. es., di sanità, istruzione elementare e professionale, lavori pubblici; e si operò un decentramento ad organi periferici di attribuzioni spettanti ad organi centrali, rendendo, p. es., definitivi gli atti emanati da organi periferici, e sostituendo i pareri ed i controlli di questi ultimi a quelli degli organi centrali.

b) Il nuovo **Statuto degli impiegati civili dello Stato** (D.P. 10 gennaio 1957, n. 3). Con legge delega del 20 dicembre 1954, n. 1181, il governo fu autorizzato a regolare il rapporto di pubblico impiego nei suoi aspetti giuridico, economico, sociale. Vennero emanati 48 provvedimenti delegati, e — l'11 gennaio 1956 — un decreto legislativo sullo Statuto degli impiegati civili ed un altro sull'ordinamento delle carriere (7). Tutta questa materia, che

---

(5) Per l'esame dettagliato del lavoro delle varie Commissioni, proposte di legge, etc., riguardanti la riforma burocratica, cfr. i diversi volumi della Presidenza del Consiglio dei Ministri relativi agli *Atti dell'Ufficio della riforma della P.A.*

(6) Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *L'attuazione della riforma della Pubblica Amministrazione*, Roma 1956.

(7) Il problema dell'ordinamento delle carriere è sempre stato il più studiato ed il più difficile da regolamentare. Esso risente, oltre che della diversità nelle impostazioni di studio, anche delle pressioni politiche. Il 33% dei disegni e delle proposte di legge presentate al Parlamento riguardano il rapporto di pubblico impiego. L'incertezza e la dispersione in questo settore ha sortito l'effetto di indurre i funzionari a premere per ottenere ulteriori ampliamenti di organici, istituzioni di nuove qua-

regola il rapporto di pubblico impiego, è raccolta in un testo unico indicato come « Statuto degli impiegati civili dello Stato ».

c) Istituzione della **Scuola superiore di Pubblica Amministrazione**. Funziona a Caserta dal gennaio 1963 con lo scopo di formare e perfezionare professionalmente i funzionari di carriera direttiva, e di promuovere studi e ricerche — in collaborazione con Ministeri, Università, Enti pubblici e culturali — per il miglioramento tecnico-amministrativo dell'Amministrazione (8).

Si tratta, come si vede, di provvedimenti parziali, emanati per far fronte alle esigenze di settori determinati e staccati dal contesto della problematica d'insieme (9). Tali provvedimenti, fra l'altro, **richiedono già una revisione**. Infatti, il decentramento attuato, per la sua insufficienza, non ha soddisfatto le finalità proposte e, con esso, non si è predisposto quel coordinamento che si rende maggiormente necessario quando vengono creati organi periferici o si attribuiscono ad essi nuove competenze (10).

Lo Statuto degli impiegati civili, nell'ordinare le carriere, ha affermato il principio della distinzione degli impiegati secondo le funzioni, elencando le attribuzioni del personale direttivo, ma non ha determinato la responsabilità di ognuno in relazione al compito svolto, sicché, in pratica, nell'Amministrazione centrale, per la maggior parte degli atti si richiede la firma del Ministro. Per i Gabinetti dei Ministri le norme, salvo lievi ritocchi, sono rimaste quelle emanate nel 1924. Non è stato quindi attuato il

---

lifiche, posti soprannumerari. Tutto ciò ha portato ad un aggravamento dei problemi e alla proposizione di sempre nuove rivendicazioni da parte dei pubblici dipendenti delusi.

(8) Cfr. Rizzo P., *Gli ordinamenti della Scuola superiore della P.A.*, in *Studi e documentazioni*, n. 3, Caserta 1964.

(9) A proposito delle conseguenze di precarie riforme di settore, l'on. **Giorgio Bo**, quando era Ministro della riforma burocratica, faceva osservare, in merito all'atteggiamento degli impiegati (specie della carriera direttiva), che, fra l'altro, « *il disagio è accresciuto dalla costatazione che leggi speciali, emanate per venire incontro ad alcune categorie di personale particolarmente danneggiate, hanno creato sperequazioni e nuove posizioni di privilegio, sovente irrazionali* » (*La riforma della P.A.*, in *Burocrazia*, gennaio 1966, p. 2).

(10) L'organizzazione di tipo gerarchico-verticale della Pubblica Amministrazione, che ha lo scopo di assicurare unità di indirizzo, rischia di produrre incomunicabilità in senso orizzontale tra uffici di pari grado e dignità, e mancanza di coordinamento. Nei ministeri, p. es., il coordinamento non può essere esercitato dal Ministro, organo costituzionale, con responsabilità politica di fronte al Parlamento, ed organo amministrativo. Né dal Consiglio di amministrazione, che ha soltanto funzioni consultive; l'art. 146 del T. U. 10 gennaio 1957 sullo Statuto degli impiegati civili gli attribuisce, infatti, il compito di esprimere « il proprio avviso sul coordinamento delle attività dei vari uffici, sulle misure idonee ad evitare interferenze o duplicazioni, etc. ». I Gabinetti dei Ministri non sono idonei ad esercitare funzioni di collegamento, avendo mansioni più politiche che amministrative ed essendo fuori gerarchia. Altro esempio di mancanza di collegamento si può riscontrare negli uffici finanziari, mancando ancora le norme che regolano i rapporti tra Stato e Regioni, anche se si sono aggiunti gli uffici regionali a quelli statali.

principio costituzionale relativo alla responsabilità diretta dei funzionari per gli atti da essi compiuti.

La Scuola superiore della Pubblica Amministrazione ha dimostrato, in questi tre anni di attività, la sua validità. Un disegno di legge, approvato già dalla Camera ed ora all'esame del Senato, si prefigge di correggere alcuni inconvenienti rilevati durante questa esperienza triennale. Nondimeno, la Scuola di Caserta, pur avendo svolto un lavoro eccellente, sembra impari a realizzare l'aggiornamento richiesto dal numero e dal livello di preparazione dei pubblici dipendenti. Essa ha esplicato il suo lavoro in modo piuttosto isolato, senza tentare uno scambio di esperienze e la realizzazione di un'intesa con istituzioni similari che si occupano della formazione dei funzionari (11).

### PROPOSTE ELABORATE PER LA RIFORMA

Vogliamo anche accennare ad alcune proposte che — in base ai diversi studi — sono state elaborate per la riforma amministrativa, relativamente al **riordinamento dei ministeri**, alla **semplificazione delle procedure e dei controlli** e alla **riorganizzazione delle carriere**.

a) Si è studiata la possibilità della  **fusione di alcuni ministeri** (secondo criteri di omogeneità) e della creazione di nuovi, fermo restando il loro numero attuale.

Il governo, inoltre, dovrebbe indicare le competenze delle direzioni generali e delle divisioni in modo da evitare le competenze miste, causa di confusione in seno all'amministrazione. Viene suggerita la costituzione di una nuova direzione generale per gli studi e la programmazione dell'attività amministrativa nei ministeri che hanno più direzioni generali.

Il Capo gabinetto dovrebbe essere scelto tra i direttori generali, dovrebbe svolgere le mansioni di segretario generale, ed essere responsabile delle decisioni del Consiglio di amministrazione.

Nelle materie di competenza di più ministeri dovrebbero istituirsi comitati interministeriali con funzioni di coordinamento.

b) Per il **decentramento territoriale** vengono indicate in modo esplicito le materie da deferire agli uffici periferici o agli enti locali.

c) Sono state, anche, proposte alcune modificazioni alle norme sull'**ammissione e l'avanzamento in carriera**. Si prevede la formazione di un quadro di dirigenti con unica qualifica iniziale di consiglieri. I dirigenti dovrebbero avere ruoli distinti secondo

(11) Esiste anche a Bologna una Scuola di perfezionamento in scienze amministrative, con una sezione romana che svolge corsi per i dipendenti dell'Amministrazione, ed a Palermo l'Istituto di Scienze Amministrative e Sociali (ISAS) per i funzionari della Regione Siciliana.

le varie amministrazioni; i consiglieri, invece, un ruolo unico nazionale presso la presidenza del Consiglio dei Ministri. Per poter concorrere al quadro dei dirigenti si dovrebbe aver prestato servizio in tre ministeri almeno per periodi di due anni e partecipato ad un corso di perfezionamento. Il personale delle carriere di concetto potrebbe concorrere direttamente al quadro dei dirigenti.

Per l'ammissione in carriera e l'ascensione alle qualifiche superiori si propongono: concorsi unici per gruppi omogenei di amministrazione, corsi di perfezionamento per la qualifica di direttore di sezione, colloqui per l'avanzamento nella carriera di concetto ed esecutiva.

d) Per la **semplificazione delle procedure amministrative** si propone l'abolizione del visto e della registrazione della Corte dei Conti nel caso di atti su cui questa non può esercitare un vero sindacato di legittimità: si tratta degli atti che rientrano nella prerogativa del Capo dello Stato o di atti del governo, emanati nell'esercizio della funzione politica, per i quali non ricorrono i presupposti per l'esercizio del predetto sindacato preventivo.

e) E' in progetto, inoltre, **l'istituzione del Consiglio superiore della Pubblica Amministrazione**, organo consultivo del governo nelle questioni comuni a tutti i rami dell'amministrazione, relativamente all'ordinamento del personale ed all'organizzazione, al funzionamento e al perfezionamento tecnico dei servizi. Esso avrebbe, anche, lo scopo di far partecipare gli impiegati alla soluzione dei problemi ai quali sono interessati.

f) Altre proposte, intese a sveltire i tempi delle pratiche burocratiche, riguardano le documentazioni amministrative, la legalizzazione ed autenticazione delle firme (per esempio, al posto delle certificazioni relative alla data e luogo di nascita, residenza, cittadinanza, godimento dei diritti politici, stato civile e di famiglia, titoli di studio, obblighi militari, si potrebbe soltanto presentare, quando sia richiesta, una semplice dichiarazione sottoscritta ed autenticata per far fede dei predetti documenti).

g) Da più parti si è cominciato anche a sottolineare l'importanza di rivedere l'orario unico dei dipendenti statali.

## LA RIUNIONE DEL 9 DICEMBRE 1966

Ultimo importante avvenimento, per quanto attiene l'attuazione della riforma della Pubblica Amministrazione, è l'incontro del 9 dicembre 1966 a Palazzo Vidoni, sede del Ministero per la riforma burocratica, **tra i sindacati del pubblico impiego ed il governo** (12).

(12) Con il Ministro della riforma burocratica, on. BERTINELLI, avrebbero dovuto partecipare all'incontro anche il Ministro COLOMBO (tesoro)

Alla fine della seduta è stato emesso un comunicato in cui si afferma che le parti « hanno deciso di costituire un **Comitato misto** di dirigenti delle organizzazioni sindacali e di rappresentanti del Ministero della riforma e dei dicasteri finanziari aventi il compito di concordare e definire soluzioni operative per i problemi della riforma della Pubblica Amministrazione e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni. In relazione alle scelte che si determineranno, verranno costituiti analoghi gruppi di lavoro in ogni singola Amministrazione per l'attuazione concreta delle decisioni generali. In linea prioritaria, il Comitato misto affronterà i temi relativi alla ristrutturazione dei ministeri; al riassetto delle carriere e delle retribuzioni; alla previdenza ed assistenza; ai rapporti fra le amministrazioni e i sindacati. Le organizzazioni sindacali presenteranno al governo proposte concrete per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni per qualifiche tipiche ed entro cinque giorni da dette comunicazioni si inizierà il confronto delle rispettive posizioni [...] ».

« Questa riunione costituisce un buon inizio di collaborazione tra le parti interessate alla soluzione dei problemi della riforma, ed anche — data la natura stessa dell'incontro — una buona base per la soluzione delle rivendicazioni dei dipendenti statali.

E' auspicabile, nondimeno, che anche questa volta non si corra il rischio — frequente nel campo della riforma burocratica — di fermarsi soltanto alla soluzione di problemi di categoria e di settore, lasciando invece irrisolto il problema di fondo che investe la stessa struttura dell'apparato amministrativo (13).

### DIFFICOLTA' ED OSTACOLI ALLA REALIZZAZIONE DELLA RIFORMA

Da quanto abbiamo detto è possibile dedurre che, in merito alla riforma burocratica, poco è stato realizzato, parecchio è stato studiato e progettato, ma soprattutto non si è ancora prov-

---

e il Ministro PIERACCINI (bilancio), assenti per una riunione del CIPE. Erano invece presenti tutte le rappresentanze sindacali; il che dimostra l'importanza annessa dai sindacati alla riunione per poter mettere a fuoco i problemi dei dipendenti statali. Come è noto, altre riunioni (governo-sindacati) sono recentemente seguite a quella qui ricordata.

(13) Non condividiamo, pertanto, la posizione di coloro che hanno espresso soddisfazione perché si è finito di parlare di commissioni di studio e si comincia ad orientarsi verso « soluzioni operative da approntare celermente ». (Cfr., tra gli altri, ZAPPULLI C., su *Il Messaggero* del 10 dicembre 1966; MUZIO P., su *L'Italia* del 16 dicembre 1966). E' certamente spiegabile un certo scetticismo verso dette commissioni, le quali, come si è detto, hanno raggiunto nel dopoguerra il numero di undici e sembra abbiano progettato in astratto la riforma burocratica, rinviandola « sine die ». Nondimeno, ogni riforma di struttura può essere validamente predisposta con il contributo precipuo degli studi e delle indagini degli specialisti e tenendo anche conto delle analoghe riforme attuate in altri Stati.

veduto alla impostazione di una riforma globale e armonica della Pubblica Amministrazione.

E' lecito chiedersi come mai questa riforma, puntualmente promessa in ciascuna legislatura da parte di ogni formazione governativa e sempre presente nei programmi dei partiti politici, tardi tanto ad essere integralmente attuata.

Il cittadino, necessitato ad instaurare un rapporto permanente con la Pubblica Amministrazione, continuando a sentire il disagio della mancata riforma, è divenuto ormai abbastanza scettico sul fatto che possano essere cambiate le arcaiche strutture della burocrazia statale.

Non si vogliono, certamente, minimizzare le difficoltà, anche di ordine finanziario, e la vastità dei problemi connessi alla stessa riforma. Ma essi vanno coraggiosamente affrontati, data la fondamentale importanza che questo settore-chiave riveste per lo Stato democratico.

Volendo indagare sulle cause, non è facile dire quale sia quella che abbia maggiormente influito nel protrarre questo stato di cose.

a) Vi è stata indubbiamente una certa **resistenza passiva in seno alla stessa burocrazia**, specialmente nei vertici più alti. La posizione, infatti, del pubblico impiegato il quale ad un tempo è oggetto e soggetto della riforma, può spiegare tale atteggiamento.

La letteratura e l'opinione pubblica sogliono vedere nel burocrate la tipica figura di colui che non può non resistere ai tentativi di innovazione, per una particolare strutturazione mentale deformata dal mito delle forme da tutelare, per il trovarsi inserito in una organizzazione che scoraggia ogni volontà rinnovatrice, per la sicurezza che gli deriva dall'agire sempre nel modo consacrato dalla prassi.

Si aggiunga a questa che potremmo chiamare « mentalità burocratica », la tendenza, istintiva nella burocrazia, come in ogni altro organismo, a difendere la propria sfera di dominio, di potere acquisito, di prestigio per le funzioni esercitate, che potrebbe venire turbata dal decentramento e dalla delega di responsabilità ad altri uffici e persone.

b) Ma vi è stata, anche, una volontà poco decisa, una **scarsa convinzione negli uomini politici**, nell'affrontare e risolvere la problematica della Pubblica Amministrazione.

Eppure, l'importanza della burocrazia nella moderna società dovrebbe far necessariamente parte della « mentalità politica » degli uomini di governo e dei parlamentari (come, al contrario, un certo atteggiamento di resistenza sembra far parte, necessariamente, della « mentalità burocratica » della burocrazia).

Il frequente cambio dei Ministri della riforma burocratica non ha certamente agevolato l'attuazione della riforma; spesso,

al cambio dei Ministri è seguita la nomina di una nuova commissione per lo studio dei problemi della riforma. Ora, proprio in questo Ministero, è necessaria, ed è possibile, una continuità d'indirizzo e di prospettive nella linea degli studi già espletati.

Alcuni uomini politici, inoltre, hanno pensato di rimediare a talune disfunzioni dell'apparato burocratico, accelerando, attraverso sollecitazioni formali e informali, l'iter delle pratiche ad essi raccomandate. L'effetto di questa prassi è stato quello di complicare maggiormente le procedure (dovendosi aggiungere, perlomeno, le lettere di risposta ai parlamentari) e di creare nei cittadini l'opinione che la pressione dei politici è necessaria anche per far seguire il corso normale alle pratiche burocratiche. Le ripercussioni di carattere negativo che, per tali abitudini, si producono sulla formazione della coscienza democratica dei cittadini, sono incalcolabili.

c) Altra difficoltà nella realizzazione della riforma è quella derivante dalla **penuria di studi scientifici sull'Amministrazione Pubblica** e di inchieste sociologiche nei suoi diversi settori; studi e inchieste promossi invece in altri paesi.

L'aver messo al bando dalle Università le scienze proprie della organizzazione e il persistere di una certa indifferenza verso la sociologia e le ricerche da essa postulate, hanno finito con l'ostacolare in Italia il raggiungimento di un alto livello negli studi di tal genere, sicché nella preparazione della riforma si è dovuto spesso procedere astrattamente, con prevalente mentalità giuridica (14).

#### OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Concludendo, ci sembra opportuno sottolineare innanzi tutto che **l'attuazione della riforma** della Pubblica Amministrazione s'impone particolarmente in questo momento — in cui ci si appresta a varare il piano quinquennale — come una **condizione essenziale per l'ulteriore sviluppo socio-economico del paese**. L'attuazione di ogni programma ha come canale obbligato la Pubblica Amministrazione; dalla sua modernità e funzionalità dipendono la realizzazione e il successo dei programmi governativi.

Non basta giungere, attraverso faticosi accordi e compromessi, ad una legislazione rivolta a favorire il progresso sociale della nazione, se la burocrazia non è poi in grado di applicare le leggi e di controllarne l'esecuzione.

Inoltre, poiché il rapporto tra Stato e cittadino si svolge per

---

(14) Notevole contributo è quello arrecato dagli studi e dalle ricerche condotti dall'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica (ISAP) di Milano. Cfr., in particolare, il volume: *La burocrazia centrale dello Stato. Analisi sociologica*, Archivio ISAP, Milano 1965.

lo più attraverso gli organi della Pubblica Amministrazione, bisogna evitare che i cittadini continuino a sentire il disagio di un ingranaggio statale antiquato. Un cittadino che vede trascorrere anni ed anni per un rimborso (15) o per la riscossione di una pensione di guerra, oppure deve districarsi nel labirinto di una serie di pratiche per ottenere una autorizzazione, finirà facilmente con il sentire una pericolosa sfiducia nei confronti dello Stato democratico.

Considerata poi l'importanza della burocrazia nella società odierna, è da rilevare che i problemi della riforma non possono venire affrontati soltanto settorialmente ma piuttosto attraverso una ristrutturazione dell'intera organizzazione della Pubblica Amministrazione, utilizzando a tal fine le conclusioni raggiunte dagli studi e dalle esperienze compiuti al riguardo soprattutto nelle imprese private. Soltanto così potranno raggiungersi validi e duraturi obiettivi di efficienza.

Infine, non va sottovalutata l'opportunità di utilizzare gli esperimenti di psicologia applicata, specialmente per quanto riguarda i rapporti con il pubblico. Tale utilizzazione è da porre ai primi posti nella moderna organizzazione: è l'uomo, infatti, il fattore principale della efficienza dei servizi statali ed il fine di essi. Il correggere l'attuale struttura gerarchico-burocratica mediante la delega del potere decisionale e delle relative operazioni al più basso livello possibile, giungendo ad una vera distribuzione dei compiti e delle responsabilità, è, anche, un postulato della psicologia, che bisogna trasfondere in norme legislative. Discorso analogo potrebbe essere fatto per le applicazioni della automazione e della meccanografia ai fini di una maggiore efficienza e celebrità.

L'Amministrazione Pubblica non può continuare ad essere paralizzata e paralizzante. In una società in rapida trasformazione come la nostra, nella quale, per i nuovi processi tecnici, si accorciano sempre più i tempi di produzione, ogni organizzazione che vuole restare vitale deve imporsi una frequente revisione. In un tale contesto, sembra quasi impossibile che si debbano ancora riformare strutture create per le esigenze del secolo scorso.

**Ennio Pintacuda**

---

(15) Ci sembra interessante segnalare un caso-limite: fino al 1954, nel bilancio del Ministero del Tesoro esisteva una voce di 350.000 lire per l'indennizzo ai danneggiati dalle truppe borboniche nella guerra del 1859. E' noto, inoltre, che — a livello di enti locali — i tempi di attuazione di un'opera pubblica di una certa importanza non superano i sei mesi; per realizzare la stessa opera occorrono invece almeno due anni di pratiche amministrative tra i Comuni interessati e l'Amministrazione centrale.