

BIBLIOTECA

La riforma Bassanini e il federalismo amministrativo

Introduzione

In questa lezione esamineremo la riforma Bassanini che, dal 1997 al 2000 segnò un profondo cambiamento nell'amministrazione pubblica secondo due principi guida che ancora ispirano le riforme attuali: la semplificazione amministrativa e il decentramento secondo il paradigma della sussidiarietà. In particolare ci soffermeremo su quest'ultimo decisivo aspetto.

Le leggi Bassanini

Franco Bassanini, professore di diritto costituzionale, diventa Ministro della Funzione Pubblica nel primo Governo Prodi nel 1996 e rimane in carica, salvo una breve parentesi come sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, sino alla fine della legislatura nel 2001. In questo periodo imposta la più ampia riforma dell'amministrazione pubblica dall'Unità d'Italia che prende forma in quattro leggi fondamentali: la Legge delega 59/97 (cosiddetta "legge Bassanini"), la legge 127/97 (detta "Bassanini bis"; la legge 191/98 ("Bassanini ter) e la legge 50/99 ("Bassanini quater")

la legge 59/1997

La legge delega 59/97 si intitola "*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*" e introduce nel nostro ordinamento il principio fondamentale del decentramento (o federalismo) amministrativo a Costituzione invariata.

Già il primo articolo della legge ne definisce chiaramente lo scopo rivoluzionario. Vale la pena di leggerlo in originale:

Sono conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà (...) tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori, esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici.

il conferimento di funzioni e compiti

La legge poi dettaglia i principi guida del conferimento, ma ancora prima spiega chiaramente cosa si intende per conferimento dice infatti ancora all'art. 1 che *per conferimento si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti.*

La riforma tende al decentramento più ampio possibile di funzioni e compiti a Regioni ed Enti locali, lasciando allo Stato solo precisi compiti che configurano un ruolo di regolazione, promozione e coordinamento. Per la prima volta si va per esclusione definendo che tutti i compiti vanno conferiti tranne alcuni che devono essere precisamente indicati.

la sussidiarietà

I principi guida di questo conferimento sono dettagliati nell'art.4 della legge. Il primo di questi principi e certamente il più importante è il principio di sussidiarietà. Tale principio comporta *l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane (...) attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati*. Come si può dedurre dalla lettura del testo stiamo parlando in una radicale cambio di prospettiva. In pratica vuol dire che le funzioni pubbliche possono essere esercitate dalle amministrazioni solo le famiglie, le associazioni e le comunità locali non siano capaci di svolgerle.

i principi del federalismo amministrativo

Il conferimento di funzioni deve poi adeguarsi ad altri principi fondamentali:

- il principio di completezza per cui rimangono al livello superiore tutte le funzioni non conferite ai livelli più prossimi ai cittadini
- il principio di efficienza e di economicità, anche con la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui;
- il principio di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea;
- i principi di responsabilità ed unicità della amministrazione, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi e quello di identificabilità in capo ad un unico soggetto della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa;
- il principio di omogeneità, tenendo conto in particolare delle funzioni già esercitate con l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo;
- il principio di adeguatezza, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire l'esercizio delle funzioni;
- il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche degli enti riceventi;
- il principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite;
- il principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti

la riforma dello Stato centrale

Per rendere operativa ed efficiente questa riforma la legge delega 59/97 e i successivi decreti delegati, soprattutto il 300/99 si occupano di riformare l'organizzazione dello Stato per renderla adeguata al federalismo amministrativo che era stato definito. Non era infatti possibile che cambiasse così radicalmente il ruolo degli enti territoriali, ma la macchina statale rimanesse la stessa. Le norme di legge quindi si occupano prima di tutto di razionalizzare e di ridurre i Ministeri che sono ridotti a 12; si raggruppa il personale in un ruolo unico, in modo da assicurarne la mobilità; si sancisce il principio della flessibilità nell'organizzazione, una ampia *delegificazione* in materia. I Ministeri che restano sono: Esteri, Interno, Giustizia, Economia e Finanze, Difesa, Attività produttive, Politiche agricole e forestali, Ambiente e tutela del territorio, Infrastrutture e trasporti, Lavoro, salute e politiche sociali, Istruzione università e ricerca, Beni e attività culturali.

la riforma degli enti centrali

La riorganizzazione dei Ministeri portò poi ad altre importanti riforme, non tutte poi completamente attuate in quanto il successivo Governo Berlusconi ne modificò le norme. Vediamole in sintesi:

- riorganizzazione degli uffici periferici dello Stato che dovevano confluire in un unico Ufficio Territoriale di Governo che avrebbe sostituito le Prefetture;
- istituzione di 12 agenzie pubbliche con il compito di esercitare funzioni tecnico-operative. Sono state istituite le Agenzie Fiscali (ora raggruppate), l'Agenzia Industrie Difesa e l'APAT Agenzia per la Protezione dell'Ambiente confluita poi nell'ISPRA
- La creazione degli uffici di staff dei Ministri chiamati da allora "Uffici di Diretta Collaborazione"
- L'istituzione per ogni PA di un Ufficio per il Controllo Interno

la riforma della scuola secondo il principio dell'autonomia funzionale

Accanto a queste riforme dell'architettura dello Stato si attua un'importante riforma della formazione, dell'università e della ricerca basata sull'autonomia funzionale:

- Autonomia organizzativa, didattica e scientifica delle università
- Autonomia organizzativa e scientifica degli enti di ricerca
- Autonomia degli istituti scolastici che diventano a tutti gli effetti "autonomie funzionali"

Altri aspetti della riforma furono:

- l'introduzione di elementi competitivi nel sistema pubblico della formazione e della ricerca;
- la rottura della rigidità degli ordinamenti didattici
- la centralità dell'apprendimento e della sua valutazione

Conclusione

In questa lezione abbiamo visto uno delle due grandi aree della Riforma Bassanini, avvenuta tra il 1997 e il 2000, quella che attiene al cosiddetto Federalismo Amministrativo: ossia un deciso decentramento di tutte le funzioni amministrative verso gli enti più vicini ai cittadini. Un federalismo però a Costituzione invariata, ossia senza toccare l'impianto della Repubblica.