

Fascicolo 2025



www.osservatorioentilocali.unirc.it

L'organizzazione amministrativa

di Francesco Manganaro
Professore ordinario di Diritto Amministrativo presso
l'Università degli studi Mediterranea di Reggio Calabria

L'organizzazione amministrativa

Francesco Manganaro

ABSTRACT

Il contributo analizza l'evoluzione delle amministrazioni pubbliche italiane, dalle origini storiche legate alla necessità di curare gli interessi collettivi fino all'attuale configurazione del settore pubblico. Dopo aver richiamato le prime forme organizzative premoderne, si esamina la nascita della burocrazia moderna e del pubblico impiego quale strumento essenziale per l'attuazione dei diritti e delle funzioni amministrative. Vengono poi ripercorse le principali tappe di sviluppo dell'amministrazione nazionale, dal modello fortemente accentrato dell'età post-unitaria e fascista all'ampliamento del settore pubblico con enti economici e autorità indipendenti.

Il contributo approfondisce inoltre le alterne vicende dell'intervento statale in economia, dalle politiche produttive e dirigiste alle liberalizzazioni e privatizzazioni degli anni Novanta, fino all'affermazione del modello dello Stato regolatore. Infine, viene affrontato il complesso tema della nozione di ente pubblico e della pluralità delle amministrazioni esistenti, alla luce delle riforme più recenti (in particolare la legge Madia del 2015), sottolineando come l'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa rappresentino oggi una condizione imprescindibile per la qualità della democrazia e la tutela dei diritti dei cittadini.

ABSTRACT [EN]

The paper analyzes the evolution of Italian public administrations, from their historical origins, rooted in the need to safeguard collective interests, to the current configuration of the public sector. After reviewing the early premodern organizational forms, the paper examines the emergence of modern bureaucracy and public employment as essential instruments for implementing rights and administrative functions. It then traces the main stages of national administration development, from the highly centralized model of the post-unification and Fascist periods to the expansion of the public sector with economic entities and independent authorities.

The paper also explores the shifting role of state intervention in the economy, from production-oriented and dirigiste policies to the liberalizations and privatizations of the 1990s, culminating in the establishment of the regulatory state model. Finally, the paper addresses the complex issue of the notion of a public entity and the plurality of existing administrations, in light of recent reforms (particularly the 2015 Madia law), highlighting how efficiency and transparency in administrative action today represent indispensable conditions for the quality of democracy and the protection of citizens' rights.

L'organizzazione amministrativa

Francesco Manganaro*

SOMMARIO: 1. Le organizzazioni necessarie per la cura degli interessi pubblici – 2. La molteplicità delle amministrazioni pubbliche – 3. Lo sviluppo delle amministrazioni pubbliche nell'ordinamento nazionale – 4. L'ampliamento del settore pubblico – 5. Le alterne vicende dell'intervento pubblico in economia – 6. Autonomia e superamento del centralismo statale – 7. Le attuali riforme amministrative.

1. Le organizzazioni necessarie per la cura degli interessi pubblici

In tutte le epoche e le civiltà, gruppi di persone che volevano costituire una comunità organizzata hanno avuto bisogno di qualcuno che curasse gli interessi collettivi. Così già nell'antica civiltà fluviale mesopotamica o egizia, la raccolta e l'uso delle acque serviva ai bisogni essenziali; nelle città dell'antica Grecia i consessi deliberativi avevano bisogno di chi realizzasse le opere concrete; nella storia romana l'organizzazione militare richiedeva un'adeguata riscossione delle tasse.

In sostanza, ogni gruppo organizzato ha necessità di qualcuno che curi in concreto gli interessi generali.

Tuttavia, quelli appena citati sono esempi di una forma ancora arcaica di gestione degli interessi, in cui il titolare del potere (il re, il console ecc.) affida la gestione di un settore amministrativo a chi offre un compenso: un rapporto di tipo privatistico che lega le due parti, una delle quali delega all'altra una funzione o un servizio.

L'evoluzione e razionalizzazione di questo principio – esposto nei termini sintetici qui necessari – si ha definitivamente con la creazione delle amministrazioni pubbliche negli Stati dell'Europa continentale del XVIII secolo. Vengono così destinati alla cura degli interessi generali i dipendenti pubblici, cioè un gruppo di persone esperte con un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con l'ente di appartenenza. Nasce il pubblico impiego e si crea la burocrazia che, lungi dalla cattiva fama tramandata anche in una lunga tradizione letteraria, costituisce la struttura fondamentale per la nascita dei moderni Stati costituzionali.

I diritti, riconosciuti nelle Carte fondamentali, vengono regolati dalle assemblee legislative con atti normativi, ma hanno bisogno, per la loro effettiva attuazione, di un corpo di dipendenti pubblici, esplicitamente dediti all'esercizio della funzione amministrativa.

L'evoluzione degli interessi tutelati è rapidamente crescente nell'Ottocento - Novecento. Negli Stati sociali molti interessi generali diventano interessi pubblici, che le amministrazioni curano direttamente, come nei casi esemplari della sanità e dell'istruzione. Quanto più il catalogo dei diritti si estende, tanto più vengono create strutture amministrative in grado di soddisfarli, cosicché la pubblica amministrazione cresce in misura esponenziale, in forme e modelli organizzativi molto variegati.

Per di più, nel nostro ordinamento, la nuova ripartizione dei livelli di governo sancita nel novellato art. 114 Cost. (Stato, Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni) stratifica livelli differenziati di amministrazioni pubbliche, con complessi intrecci interistituzionali, spesso coincidenti nella gestione degli interessi pubblici¹. Inoltre, l'evoluzione europea del

* Professore ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università degli studi Mediterranea di Reggio Calabria

¹ Tra i tanti: G. MELIS, F. MERLONI, *Cronologia della pubblica amministrazione italiana (1861-1992)*, Bologna, 1995; M. R. Spasiano (a cura di), *Il contributo del diritto amministrativo in 150 anni di Unità d'Italia*,

nostro ordinamento comporta un ulteriore livello di gestione degli interessi pubblici, a volte parallelo a volte compartecipe con le amministrazioni nazionali.

Il quadro sommariamente tracciato rivela che è sempre necessaria la cura degli interessi generali in una collettività organizzata, ma che questo tipo di gestione deve essere razionalizzata con la creazione di strutture che curino in maniera professionale tali interessi a servizio della collettività.

Che poi le amministrazioni siano regolate dal diritto privato (come avviene negli ordinamenti di *common law*) o da un diritto speciale quale il diritto amministrativo, è un'ulteriore questione dovuta alle tradizioni giuridiche dei singoli ordinamenti ed è sempre meno rilevante per l'attuale costante avvicinamento o sovrapposizione delle due modalità di regolazione.

In conclusione, la realizzazione di interessi altrui è la caratteristica principale dell'attività delle pubbliche amministrazioni. Esse non sono titolari di proprie situazioni giuridiche tutelate, perché la loro attività è sempre funzionalizzata, cioè volta a soddisfare interessi altrui, che possono essere singoli, collettivi o generali secondo quanto previsto dall'ordinamento giuridico.

Fatta questa sintetica premessa generale, possiamo passare ad individuare le grandi linee di sviluppo dell'ordinamento nazionale e la natura degli enti pubblici.

2. Lo sviluppo delle amministrazioni pubbliche nell'ordinamento nazionale

E' opportuno spiegare in che modo sia nato ed ampliato il settore delle amministrazioni pubbliche nel nostro Paese per poter fare, poi, alcune riflessioni sull'attuale situazione delle pubbliche amministrazioni e sul controverso concetto di ente pubblico.

Il punto di partenza dell'analisi storica è costituito dall'Unità d'Italia e dalle cosiddette leggi dell'unificazione amministrativa, contenute nei cinque allegati della l. 2248 del 1865. I numerosi ed approfonditi studi sulla storia delle amministrazioni pubbliche dimostrano come l'originaria struttura del nascente Stato nazionale si configura nel Ministero, organizzazione che cura un singolo settore amministrativo sotto la guida del Ministro, un Giano bifronte, in quanto soggetto politico, facente parte del Governo che gode della fiducia parlamentare, ma nello stesso tempo organo amministrativo, capo e superiore gerarchico della struttura del proprio Ministero².

L'organizzazione per ministeri - importata nell'ordinamento nascente dallo Stato sabaudo e di conseguenza dal sistema francese a cui quello sabaudo si ispirava - è un modello assolutamente accentrato, in cui gli interessi pubblici hanno tutela e realizzazione sull'intero territorio nazionale. Si tratta dell'esempio tipico di struttura accentrata, in quanto il Ministro costituisce il superiore gerarchico delle strutture locali che da esso dipendono ed a cui può impartire ordini e direttive, potendo anche annullarne gli atti.

Il sistema prevede la sottoposizione degli organi periferici dello Stato (Intendenza di finanza, Questura ecc.) al controllo governativo tramite il Prefetto in ogni singola Provincia, come già previsto dai decreti Ricasoli dell'ottobre 1861, che estendevano a tutte le nuove province del regno quanto già previsto dalla legge comunale e provinciale Rattazzi del 1859 per il regno sabaudo.

Napoli, 2012. Di recente: R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, vol. 1, Firenze, 2016, in particolare F. SAITTA, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazione e lo Stato nazionale: i profili evolutivi*, ivi, 37 ss.; A. M. CHIARIELLO, *L'organizzazione centrale dello Stato ed il modello ministeriale*, ivi, 223 ss.; G. F. COCA, *Considerazioni sulla evoluzione dell'organizzazione amministrativa*, ivi, 639 ss.

² Sul punto, più ampiamente, si veda il cap. 4 di questa Sezione

L'accentramento statale è completato dalla nuova disciplina degli enti territoriali, sottoposti, nel nuovo Stato nazionale, al controllo governativo. La l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. a) è la prima legge comunale e provinciale dello Stato unitario ed estende a tutto lo Stato il sistema accentrato, assoggettando gli enti locali alle stesse limitazioni previste nello Stato piemontese. Si assiste ad uno svuotamento di funzioni delle amministrazioni periferiche preunitarie, che pure non vengono soppresse, conservando formalmente il potere statutario³ o i caratteri degli antichi liberi Comuni⁴. Si ripropone la distinzione territoriale in circondari, mandamenti e comuni ed il prefetto resta l'organo governativo per eccellenza, con vastissimi poteri di controllo e coordinamento dell'attività delle province, oltre ad essere anello di collegamento tra istanze localistiche e controllo centrale.

L'accentramento statale diviene ancora più marcato nel periodo fascista.

In base alle leggi 4 febbraio 1926, n. 237 e 27 dicembre 1928, n. 2962, gli organi comunali e quelli provinciali diventano tutti di nomina governativa. Il Testo unico sugli enti locali R.D. 3 marzo 1934, n. 383 adatta il sistema amministrativo alla nuova realtà istituzionale, rafforzando il centralismo, la subordinazione del potere legislativo a quello esecutivo, prendendo apertamente atto dell'abolizione delle elezioni. Il prefetto assume il ruolo fondamentale di rappresentante del governo e di controllo sugli enti locali, con poteri che gli consentono di annullare gli atti anche per vizi di merito o di sciogliere gli organi⁵.

3. L'ampliamento del settore pubblico

Oltre agli enti pubblici territoriali, il panorama delle amministrazioni si arricchisce degli enti pubblici non territoriali, i cui compiti si estendono all'intero territorio nazionale. Alla fine degli anni Venti del Novecento vengono costituiti alcuni grandi enti pubblici nazionali in materia di previdenza della invalidità o della vecchiaia dei lavoratori (l'attuale INPS) oppure in materia di assicurazioni sulla vita (INA). Si tratta sempre di enti pubblici che non svolgono attività commerciali, ma una funzione sociale di cura di interessi collettivi.

Si enuclea così l'ibrida figura dell'ente pubblico economico, un soggetto che produce beni e servizi alla stregua di un soggetto privato, ma sottoposto ad una speciale regolazione pubblicistica quanto alla sua costituzione (per legge) ed alla sua eventuale estinzione (non può fallire). Siamo nel periodo della grande crisi economica del 1929 ed il governo, per sostenere le imprese nazionali, acquisisce o crea imprese commerciali, sottoposte al controllo pubblico attraverso holding (IRI, ENI, EFIM) che ne detengono la maggioranza azionaria. Ed è così che lo Stato-azionista inizia a produrre beni per il mercato (dalle autovetture Alfa Romeo ai panettoni Alemagna) al fine di sostenere un mercato in crisi strutturale.

E' evidente il cambio di paradigma realizzato con enti pubblici economici, ora inseriti come soggetti privati nel mercato, a differenza degli enti pubblici tradizionali. Così facendo, peraltro, si sottraeva ai Ministeri di larga parte delle attività di loro competenza in settori economici strategici, anche al fine di sottrarre quote di potere alla burocrazia ministeriale fedele alla monarchia, creando una nuova classe dirigente contigua al governo fascista.

In quegli stessi anni si presenta un altro modello di struttura amministrativa che, poi avrà grande espansione: le Autorità amministrative indipendenti.

L'archetipo di tali Autorità si fa risalire alla Banca d'Italia ed all'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni (ISVAP). Esse, per la loro autorevolezza, non vengono inserite nella catena gerarchica dei Ministeri, ma svolgono un'attività in autonomia dal governo. A questo fine, si

³ F. FABRIZZI, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'unificazione amministrativa alla caduta della Destra storica*, in www.federalismi.it.

⁴ G. GALASSO, *Comune (storia)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1961, p. 169; F. BONINI, *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, Firenze, 2008, 8 e ss..

⁵ Sul punto: si veda oltre

individuano modalità peculiari di nomine degli organi di vertice delle Autorità, in maniera che se ne garantisca l'autonomia.

Questo modello si estenderà a dismisura negli anni Novanta del secolo scorso, quando l'amministrazione, in forza di un processo di liberalizzazione del mercato, diventerà sempre meno produttrice di beni e servizi e sempre più soggetto regolatore di settori economici. Nasceranno così, tra le altre, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (AEEGSI, oggi ARERA).

4. Le alterne vicende dell'intervento pubblico in economia

L'unificazione nazionale, avvenuta con le leggi del 1865, nell'estendere la legislazione piemontese al neonato Stato unitario, non solo perseguiva lo scopo di unificazione normativa, ma anche quello di creare un mercato unico. Certo si discute ancora oggi sul modo in cui tale unificazione del mercato sia avvenuta, poiché le misure protezionistiche introdotte ed il regime della tassazione ebbero lo scopo di favorire e tutelare la nascente industrializzazione di una parte del Paese, creando o accentuando squilibri ancora oggi attuali. In questo modo si manifesta la prima storica contraddizione quanto all'unificazione, poiché le misure volte a costruire un mercato unico nazionale finiscono per produrre una netta divisione nell'economia del Paese.

Agli inizi del Novecento, anche grazie alle idee degli ordoliberali di Friburgo, la connessione tra diritto ed economia produce l'idea di una costituzione economica. Lo sviluppo economico del Paese, appena unificato, ha bisogno di nuovi soggetti pubblici in grado di realizzare prima di tutto infrastrutture per gli investimenti, come avviene con la creazione dell'Azienda delle Ferrovie dello Stato nel 1905.

Si pone già – seppure in embrione – una questione che condiziona gli eventi futuri: in uno Stato che vuole essere dispensatore di beni per realizzare il fine dell'eguaglianza la spesa pubblica cresce esponenzialmente e finisce per condizionare la stessa realizzazione dei diritti, tanto che si comincia a parlare di diritti “finanziariamente condizionati”.

La moltiplicazione dei soggetti pubblici di uno Stato interventista-produttore è di tutta evidenza nella ricostruzione successiva alla prima guerra mondiale e soprattutto con l'avvento del regime fascista, come si è sopra ricordato, con la creazione delle holding-società pubbliche, considerati enti pubblici economici. La gestione in parallelo di settori economici attraverso i ministeri e gli enti pubblici economici rivela già quanto possano essere differenziate e compresenti nello stesso periodo storico e sul medesimo territorio forme diverse di rapporto tra soggetti pubblici e realtà economiche.

Si completa così, peraltro, lo strumentario di soggetti pubblici attraverso cui lo Stato interviene nell'economia: dall'ente pubblico-ministero all'azienda-organo fino alla holding pubblica.

Negli anni Sessanta e Settanta del Novecento il miglioramento delle condizioni economiche è dovuto allo sviluppo della produzione industriale e manifatturiera, conseguente all'intraprendenza di una parte dell'imprenditoria italiana, ma fortemente sostenuta da cospicue sovvenzioni statali, da scelte politiche volte al rafforzamento di alcuni settori merceologici, dal miglioramento della condizione infrastrutturale del Paese, preconditione necessaria di ogni sviluppo economico e sociale. Si realizza così un nuovo tipo di intervento pubblico in ambito economico in cui, allo Stato produttore, si affianca uno Stato-finanziatore o uno Stato-maieutico che aiuta e sostiene lo sviluppo. È significativo osservare come le forme di intervento possano intrecciarsi e sovrapporsi, cosicché ad esempio, la scelta di privilegiare il trasporto su gomma coinvolga sia un'azienda di Stato quale l'Alfa Romeo sia una grande azienda privata come la Fiat.

Negli anni Novanta, l'esigenza di allontanare la politica dalla gestione, dà luogo alle privatizzazioni degli enti pubblici ed alla liberalizzazione dei mercati in nome della garanzia della concorrenza, considerata presupposto di una migliore qualità dei prodotti. Si assiste così al "ritiro dello Stato" dalla produzione diretta di beni, creando un nuovo modello di Stato-regolatore, che si limita a dettare regole per le aziende che competono sul libero mercato. A questo contribuisce in maniera determinante la sempre più forte presenza del diritto euro-unitario, che vede nello Stato finanziatore (ad esempio, con gli aiuti di Stato) un pericolo per un mercato aperto alla concorrenza.

Sono gli anni delle vere o presunte liberalizzazioni e privatizzazioni, della riforma del sistema bancario, della modifica del sistema di contabilità pubblica, dell'apertura del mercato dei servizi pubblici locali, della creazione di un ampio numero di Autorità amministrative indipendenti.

5. L'ente pubblico

La molteplicità delle forme di amministrazioni pubbliche rende del tutto difficile definire gli esatti elementi qualificanti la nozione di **ente pubblico**.

La dottrina ha cercato di definirne i contorni, indicando alcuni elementi caratterizzanti, ma, al tempo stesso, rilevando che tutte le possibili definizioni non sono del tutto adeguate ad una precisa configurazione dell'ente pubblico.

Ad esempio, il perseguimento del fine pubblico non è elemento esclusivamente attribuito all'ente pubblico, poiché gli interessi generali possono anche essere curati attraverso soggetti privati (ad esempio, scuola o sanità privata); non basta neppure considerare come ente pubblico quello che è finanziato con risorse pubbliche, poiché anche i soggetti privati convenzionati sono destinatari di finanziamenti pubblici; non è sufficiente neppure che gli organi di gestione dell'ente siano nominati da organi politici, poiché vi sono, ad esempio, enti sub regionali o enti lirici in cui la nomina politica degli organi di governo non ne determina la natura pubblicistica; infine, neppure la tesi secondo cui sono enti pubblici quelli sottoposti al controllo della Corte dei conti, poiché tale controllo si estende anche agli enti privati convenzionati.

Si è perciò fatto ricorso al concetto di **organismo di diritto pubblico** che contempla una serie di elementi perché si possa qualificare un ente come pubblico⁶.

Cercando una soluzione sul punto, potrebbero essere considerati enti pubblici quelli così qualificati dallo stesso legislatore.

Questa evenienza, non sempre considerato sufficiente, si è in effetti avverata per una indiretta conseguenza dovuta alla disciplina comunitaria.

La l. costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, ha introdotto un nuovo comma all'art. 97 della Costituzione, secondo cui, come richiesto dall'ordinamento euro-unitario, le pubbliche amministrazioni devono assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. Questa norma che ha la chiara finalità di limitare l'eccesso del debito pubblico al fine di garantire le risorse necessarie per le future generazioni, serve a valutare se, ogni anno, i singoli Paesi dell'Unione si attengono al c.d. Patto di stabilità che annualmente prevede una crescita del debito pubblico non superiore al 2 o 3 % rispetto all'anno precedente.

Tale disciplina ha prodotto un effetto indiretto sulla definizione di ente pubblico. Infatti per valutare se il bilancio statale abbia tenuto conto o meno del Patto di stabilità, ogni Paese ha dovuto redigere un bilancio complessivo di tutti gli enti pubblici.

Per compiere questa operazione è stato necessario censire tutti gli enti pubblici, inseriti in un elenco che li ripartisce secondo la loro struttura (Enti governativi, degli enti locali, Agenzie ecc.).

⁶ Vedi, *infra* sez. 2, par. 4

L'Istituto italiano di statistica ha pubblicato nel 2024 la più aggiornata e completa elencazione delle amministrazioni pubbliche, pur se i dati fanno riferimento all'anno 2020⁷, che, secondo le indicazioni dell'Unione europea, contiene un elenco dettagliato al fine di creare un bilancio unico consolidato delle amministrazioni pubbliche nazionali⁸.

L'elenco comprende **12.780 amministrazioni pubbliche**, con 104 mila sedi di lavoro e 3 milioni e 396 mila dipendenti.

La molteplicità e differenziazione delle amministrazioni pubbliche verrà esposta più oltre in dettaglio (cap. 4), limitandosi qui ad una mera elencazione.

. Le Amministrazioni centrali comprendono gli organi di livello costituzionale (Camere, Corte costituzionale ecc.), i Ministeri, le Agenzie fiscali (Demanio, Dogane e monopoli, Entrate), gli enti di regolazione della attività economica (ad esempio: Agenzia per le erogazioni in agricoltura), enti produttori di servizi economici (come l'Azienda nazionale delle strade), le Autorità amministrative indipendenti (come Autorità nazionale anticorruzione o Autorità per il controllo del Mercato), gli enti a struttura associativa (come l'Associazione nazionale di Comuni o la Conferenza dei Rettori delle Università), gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali (come il Comitato olimpico nazionale o la Croce Rossa italiana), gli enti e gli istituti nazionali di ricerca (come il Consiglio nazionale delle ricerche), gli istituti zooprofilattici sperimentali.

Passando alle amministrazioni locali vengono enumerate le Comunità montane, le Unioni di comuni; le agenzie ed i consorzi per il diritto allo studio universitario; le agenzie ed enti per il turismo; le agenzie ed enti regionali del lavoro; le agenzie ed enti regionali e provinciali per la formazione, la ricerca e l'ambiente; le agenzie regionali per la rappresentanza negoziale; le agenzie regionali per le erogazioni in agricoltura; le agenzie regionali sanitarie e aziende ed enti di supporto al servizio sanitario nazionale; gli enti di governo dei servizi idrici e/o dei rifiuti; le autorità portuali; le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere universitarie, policlinici e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, le aziende sanitarie locali; le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e unioni regionali; i consorzi tra amministrazioni locali; i parchi nazionali, consorzi ed enti gestori di parchi e aree naturali protette; i consorzi interuniversitari di ricerca; le agenzie ed enti regionali di sviluppo agricolo; le fondazioni lirico-sinfoniche, teatri nazionali e di rilevante interesse culturale; università e istituti di istruzione universitaria pubblici; altre amministrazioni locali; enti nazionali di previdenza e assistenza sociale.

L'elenco pedissequamente riportato serve a dimostrare la sterminata quantità di amministrazioni pubbliche, la varietà degli interessi tutelati, la multiforme struttura giuridica degli enti, la stratificazione su diversi livelli di governo.

Molte volte si è ciclicamente tentato di attuare riforme amministrative ad ampio raggio, con esiti più o meno positivi.

E' qui il caso di ricordare per cenni l'ultima riforma generale attuata con la legge delega n. 124/2015 (meglio nota come legge Madia) che autorizza il governo ad emanare una serie di atti normativi per una riforma complessiva dell'amministrazione; il governo, in forza della delega, ha emanato una consistente serie di decreti legislativi, regolando diverse e varie situazioni⁹. I contenuti normativi della riforma costituiscono oggetto delle parti specifiche di questo volume.

⁷ ISTAT, Rapporto sulle istituzioni pubbliche 2024, a cura di A. de Panizza e S. Lombardi, Roma, 2024.

⁸ Si veda anche: L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009.

⁹ D. Lgs. 10/2016 cd. Taglialeggi; D. Lgs. 97/2016 Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza; D. Lgs. 116/2016 Modifiche in materia di licenziamento disciplinare con Decreto correttivo D. Lgs. 118/2017; D. Lgs. 126/2016 Norme in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA); D. Lgs. 127/2016 Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza dei servizi; D. Lgs. 169/2016 Norme in materia di riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali; D. Lgs. 171/2016 Dirigenza sanitaria con Decreto correttivo D. Lgs. 126/2017; D. Lgs. 174/2016 Codice di giustizia contabile; D. Lgs.

Qui è sufficiente rilevare alcune linee di tendenza. Uno dei principali scopi perseguiti è quello della semplificazione, incidendo sui tempi, riorganizzando strutture, rafforzando il sistema delle dichiarazioni sostitutive di atti amministrativi (SCIA) o di silenzio assenso. La modifica della disciplina della *performance* e delle sanzioni in materia di dipendenti delle pubbliche amministrazioni mira a migliorare con incentivi e sanzioni l'impegno della burocrazia. Il rafforzamento delle misure di accesso civico portano a compimento – pure con notevoli difficoltà applicative – la linea tracciata originariamente dalla disciplina prevista dalla legge sul procedimento (l. 241/90) e poi ripresa dalle norme anticorruzione (d.lgs. 33/2013). Di rilevante importanza, infine, la riforma del settore delle società a partecipazione pubblica, negli anni oggetto di frammentarie disposizioni in una materia in cui diritto pubblico e privato sono totalmente sovrapposte e la totale modifica del processo contabile.

È troppo presto per compiere valutazioni sul complesso delle riforme messe in atto dal legislatore. Non c'è dubbio, tuttavia, che oggi la “questione amministrativa” debba essere posta al centro dell'attenzione del Paese, poiché imprese e cittadini lamentano la lentezza dell'azione amministrativa ed i relativi costi economici e sociali. La stratificazione degli enti di governo e la conseguente complessità dell'azione amministrativa determina allungamento dei tempi procedurali. Le misure di semplificazione, quale la conferenza dei servizi, non hanno finora avuto gli esiti sperati, costituendo a loro volta, motivo di prolungamento dei tempi procedurali. La pluralità di livelli di governo rende ineluttabili conflitti di competenza e sovrapposizioni di funzioni e – vieppiù dopo la mancata riforma costituzionale conseguente al referendum del 2016 - si rende ineluttabile una seria riforma dei livelli di governo, anche attraverso modificazioni/accorpamenti territoriali.

Invero, la questione amministrativa si presenta oggi come la questione della democrazia, nel senso che attività amministrative che soddisfino interessi generali sono il fondamento della fiducia che il cittadino ripone nelle istituzioni. La mancanza di servizi essenziali, lo squallore delle periferie, i casi di malasanità, le vicende giudiziarie connesse alla corruzione producono sfiducia nelle amministrazioni pubbliche, minando finanche la fiducia nelle istituzioni democratiche ed essendo concausa di disaffezione dalla partecipazione politica ed amministrativa.

Perciò, conoscere le amministrazioni e garantirne il buon funzionamento è una questione che interessa tutti coloro che hanno a cuore la democrazia e la tutela dei diritti nel nostro Paese.

175/2016 Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica con Decreto correttivo D. Lgs. 100/2017; D. Lgs. 177/2016 Razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato; D. Lgs. 179/2016 Modifica e integrazione del codice dell'amministrazione digitale; D. Lgs. 222/2016 Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, SCIA, silenzio assenso e comunicazione; D. Lgs. 218/2016 Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca; D. Lgs. 219/2016 Riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; D.P.R. 194/2016 Norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi; D. Lgs. 43/2017 - Disciplina del Comitato italiano paraolimpico; D. Lgs. 74/2017 Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 sulla valutazione della performance; D. Lgs. 75/2017 Modifiche e integrazioni al Testo Unico del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; D. Lgs. 95/2017 Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia; D. Lgs. 97/2017 Corpo nazionale dei vigili del fuoco; D. Lgs. 98/2017 Documento unico di proprietà degli autoveicoli.