

- Importanza dell'approccio storico della formazione della p.a.: è la storia della società e delle formazioni sociali (art. 2 Cost.)

- Il manuale segue un percorso per settori: funzioni, personale, processi decisionali. Tutte queste letture passano attraverso l'evoluzione della legislazione amministrativa, che segue di un passo quella politica.

- Correttamente il manuale muove dalla realtà preunitaria; in particolare dalla legge sabauda 1483/1853 che introduce l'organizzazione dello Stato per ministeri: L'articolo 1 della legge dispone: «L'amministrazione centrale dello Stato sarà concentrata nei ministeri». In precedenza, invece, l'amministrazione statale era articolata in ministeri ed aziende: i primi svolgevano l'attività di gestione amministrativa, le seconde svolgevano attività di gestione economica.

1. La riforma cavouriana ha un obiettivo primario: unificare le strutture amministrative, facendo del Ministero l'apparato centrale e più importante dell'amministrazione pubblica. A capo dei Ministeri sono posti i ministri, membri del corpo politico, nei quali venivano concentrate le responsabilità della direzione (la cosiddetta "gestione morale") e quella di esecuzione (la cosiddetta "gestione economica").

La riforma Cavour è ispirata ad uno dei principi fondamentali dello Statuto, concesso da Carlo Alberto solo pochi anni prima (1848): la responsabilità dell'Esecutivo davanti al Parlamento. La figura del ministro diventa così "bifronte": da una parte, egli è membro del corpo politico e, in questa veste, è legato al Parlamento e al Re dal rapporto di fiducia; dall'altra, è al vertice dell'amministrazione e ne è la guida.

2. La seconda innovazione della riforma Cavour, invece, è costituita dall'introduzione del segretario generale, il quale risponde all'esigenza di creare un tramite fra il ministro e la burocrazia ministeriale e che, quasi sempre, anche in virtù di una relativa autonomia nei confronti del ministro, lo porterà ad essere più un membro del corpo politico piuttosto che un impiegato di carriera. Si pensa così a un'attività amministrativa più rapida, finalmente unitaria, ma soprattutto interamente controllabile dal Governo.

L'apparato burocratico è delineato secondo un modello rigidamente gerarchico-piramidale, dove ognuno è posto in posizione di subordinazione rispetto al livello immediatamente superiore. E, così, al di sotto del ministro, la struttura amministrativa prevede il segretario generale, il direttore generale, il direttore capo di divisione, il capo di sezione, il segretario di I e II classe e infine l'applicato di I, III, III e IV classe.

Appare evidente come questo tipo di amministrazione sembri concepito come una macchina, in cui l'atto amministrativo diviene il prodotto finale di una lunga serie coordinata di automatismi burocratici, tanto meglio concatenati tra loro quanto più il dipendente aderisce alla funzione assegnatagli. Tuttavia, ed è qui la grande contraddizione del sistema amministrativo preunitario, ad un apparato così burocratizzato corrisponde un ventaglio di funzioni molto limitato. Basti pensare che le competenze di un ministero chiave come quello dell'Interno, ad esempio, si esauriscono in un elenco di voci scheletrico: bilancio e contabilità generale del Ministero, prefetture e questure, archivi di Stato, pubblica sicurezza. Si tratta, quindi, per lo più di funzioni di vigilanza.

Il cammino per arrivare a un ordinamento meno rigido e più decentrato sarà ancora lungo e dovrà passare in particolar modo attraverso le difficili vicende dell'unificazione politica durante il biennio 1859-1861, alle quali è strettamente legato il processo dell'unificazione legislativa ed amministrativa nel nostro Paese.

- Primo passo: unificazione normativa e costruzione di un apparato uniforme: La contraddizione risiede nel fatto che l'estensione ed adattamento della legislazione piemontese non impedisce che la normazione rimanesse estremamente frammentaria.

- Nel settore dell'economia lo Stato svolge una funzione marginale. Nel 1865 viene varato il codice del commercio, assieme al codice civile (saranno unificati nel 1942), ispirato all'idea che l'attività imprenditoriale deve rimanere nelle mani dei privati.

- Lo Stato si limita ad un'attività di privatizzazione (mediante la vendita di beni immobili di proprietà pubblica) e di concessione a privati (la più importante la rete ferroviaria). Per il resto esercita funzioni di vigilanza.

- Lo schema gerarchico e centralistico viene temperato dalla figura dei cc.dd. "prefetti dell'unificazione", per non turbare le realtà locali e per adattare alle difformità territoriali il modello centrale: il prefetto è il rappresentante dello Stato nelle realtà locali che dialoga con gli enti territoriali, comuni e province (le regioni non esistono ancora)

- Le riforme del periodo immediatamente postunitario vengono a profilare un'immagine del pubblico impiego ancora contrattualistica; riguardano il rapporto, non l'accesso alle carriere: aspettative, congedi, divieto di cumulo di impieghi

- Il quadro muta con le riforme crispine degli anni ottanta del sec. XIX. Elemento ispiratore è il centralismo dello Stato: si delineano funzioni non solo di vigilanza ma anche di regolazione, promozione e indirizzo; ciò perché ci si rende conto che lo Stato deve confrontarsi con la società. Cresce il protagonismo delle autonomie locali, che sono chiamati in prima persona a soddisfare la domanda di servizi pubblici essenziali (acqua, luce, gas e trasporti): nel 1903 nasce il modello della azienda municipalizzata, che in parte ci è stata tramandata. **Modello dell'azienda pubblica come estensione dell'ente locale ma che agisce secondo il diritto privato.**

- Riforma della giustizia amministrativa: Spaventa e la corruzione.

- Si forma la dottrina: all'inizio il diritto privato è tutto e si pensa che debba regolare anche i rapporti giuridici dello Stato, un po' come nel diritto romano. In quella prima fase la scienza dell'amministrazione si sofferma soprattutto sulla riforma della giustizia amministrativa: diritti ed interessi legittimi

- Nell'età giolittiana (Melis p. 100) si afferma l'intervento delle leggi di settore: la scienza dell'amministrazione cresce perché si sviluppano i servizi pubblici. Nasce nel 1905

l'azienda autonoma delle ferrovie dello Stato; riscatto linee telefoniche; Casse di previdenza pubbliche.

- Un altro aspetto di cui tenere conto è la tendenza a differenziare i centri di potere: soprattutto amministrazioni decentrate, aziende municipalizzate e più tardi enti pubblici autonomi. Il periodo giolittiano vide la forte burocratizzazione della classe dirigente, soprattutto mediante l'imposizione di una formazione dei dipendenti esclusivamente giuridica. Qui si capiscono le critiche degli studiosi anglosassoni: la tendenza italiana a "ragionare per atti e procedimenti" ed a formalizzare l'azione amministrativa "ingabbiandola" nelle maglie dei procedimenti. Ma lì c'è il *common law*.

- Un ruolo decisivo lo svolge il Consiglio di Stato, soprattutto in sede giurisdizionale: dialogo tra dottrina e giurisprudenza.

- Nel 1911 la creazione dell'INA inaugura un modello che poi avrà grande sviluppo: l'ente di gestione monopolista di settori dell'economia che poi saranno privatizzati, più o meno bene negli anni '90 del XX secolo. Sono i cc. istituti di Beneduce. Alberto Beneduce è stato un economista e politico italiano, amministratore di importanti aziende statali nell'Italia liberale e fascista, amministratore delegato dell'INA, tra gli artefici della creazione dell'IRI e suo primo presidente, oltre che ministro e deputato.

L'idea che ebbe del ruolo dello stato ebbe una grande influenza nel sistema economico italiano: l'assetto che egli diede al sistema industriale e creditizio era coerente con la concezione social-riformistica che egli aveva delle forme dell'intervento statale nell'economia del paese, che doveva essere contenuto nei limiti del controllo finanziario e non estendersi ai compiti di programmazione e di gestione, apparendo necessaria la limitazione delle reazioni e delle influenze normalmente occorrenti da parte dei gruppi privati. Fu artefice dell'intervento pubblico dopo la crisi del 1929 che evitò il fallimento delle banche. Cenni alla sua figura: ambiguità; dal socialismo al fascismo. Fu suocero di Cuccia.

- Dopo la guerra occorreva contrastare la disoccupazione, la crisi industriale e l'avanzare delle idee socialiste dopo la rivoluzione russa del 1917.

- Con il fascismo il processo di entificazione pubblica si moltiplica: crescono le aziende autonome (poste, tabacchi, telefoni, strade - Anas -) per sottrarre le gestioni ai ministeri e aumentano gli enti pubblici; nasce il modello della società mista pubblico-privata, come l'Agip, nel 1926.

- Vengono emanate molte importanti leggi cornice e testi unici alcuni dei quali ancora in vigore: nel 1931 il t.u.l.p.s.; nel 1933 quello sulle acque; nel 1936 la legge bancaria; nel 1942 la legge urbanistica. Nasce e si afferma la figura dell'ente pubblico economico, nell'ambito degli enti di gestione delle partecipazioni azionarie statali nelle imprese da risanare. La stessa Banca d'Italia da società per azioni si trasforma in ente di diritto pubblico, ed è forse la figura primigenia di autorità indipendente (ordinamento sezionale

del credito). Nascono gli enti corporativi (ente sete, ente risi), enti ricreativi teatrali e di propaganda, cinematografici, sportivi

- Da segnalare il ruolo del Consiglio di Stato, soprattutto sotto la presidenza di Santi Romano. E' dalla seconda metà degli anni trenta che l'agire autoritativo dell'amministrazione diviene la regola; non a caso il giovane Giannini dedica al potere discrezionale un'opera fondamentale. Il Consiglio di Stato "costruisce" con la sua giurisprudenza il pubblico impiego; restringe il concetto di atto politico; svolge un ruolo di consulenza attivissima non solo sull'attività amministrativa dello Stato ma anche in campo legislativo. La dottrina si astraie dalla storia, nel periodo fascista, e mette in campo una serie di contributi che studiano poco la legislazione attuale ma consolidano i principi generali.

- Dopo la guerra si conferma il modello per ministeri, Secondo alcuni del problema amministrativo la Costituente non si occupò; anche vero che occorreva rifondare la forma di Stato e disegnare equilibri tra i vari poteri e delineare i diritti fondamentali. E' solo in parte vero: il principio di legalità, asse portante della scienza amministrativa, si consolida proprio nel disegno dei diritti (riserve di legge).

- Gli anni 50 videro una esasperata attenzione verso il pubblico impiego soprattutto per i settori dove era più forte la sindacalizzazione. E' del 1957 il testo unico sul pubblico impiego, che ha resistito sino al 2001. Il sistema parallelo ai ministeri degli enti pubblici si sviluppò. Nel 1956 nasce il Ministero delle partecipazioni statali, cui si addossano pesanti responsabilità per la crescita del debito pubblico.

- E' negli anni sessanta che ci si avvede della crisi e del pesante immobilismo dell'apparato ministeriale e si ricercano strumenti per garantire snellezza. Negli anni settanta: 1) 1972 riforma della dirigenza (parlare della modifica del concetto di competenza); si tenta di creare un'élite particolarmente competente; 2) partono i processi di contrattualizzazione dell'impiego pubblico; 3) vengono istituite le regioni, con la nascita di nuovi apparati burocratici e soprattutto con l'attuazione del decentramento amministrativo. Nel 1975 la legge 70 sull'abolizione degli enti inutili. Nel 1978 la riforma del SSN con la nascita di nuovi apparati (le ULSS) e quindi anche di centri di spesa regionali, che contribuiranno a disestare i bilanci territoriali ed a far lievitare il debito pubblico, oltre che a politicizzare strutture che dovrebbero essere centri di erogazione di servizi essenziali. Nel 1971 la legge istitutiva dei Tar. Nel 1979 il rapporto Giannini e nel 1983 la legge quadro 93 sul pubblico impiego.

- Eccesso di legificazione negli anni '60 e '70. Negli anni '80 se ne acquista consapevolezza.

- Gli anni 80 e 90: gli anni delle grandi riforme: soprattutto la l. 400 del 1988 sulla riforma della Presidenza del Consiglio ma, nel nostro caso, sulla disciplina delle fonti subprimarie, i regolamenti amministrativi; atti normativi ma che sono anche atti

amministrativi, ed i primi tentativi di delegificazione; la l. 142/90 sulle autonomie locali, importante per l'autonomia statutaria, l'attuazione del principio di separazione tra politica ed amministrazione (nasce proprio lì) e la variegata regolamentazione della prestazione dei servizi pubblici locali (nel 2000 nasce il d.lgs., il TUEL); la legge 241 sul procedimento; la riforma dell'amministrazione pubblica del 1993, d.lgs. 29. Le leggi Bassanini del 1997. La riforma della Corte dei conti del 1994. Il d.lgs. 80/98 che ha privatizzato il rapporto di lavoro. L'incisiva riforma del 2001 sulla dirigenza: risultato, etc.; ne abbiamo già parlato. E infine la codificazione del terzo millennio, i decreti taglia leggi, le deleghe: codice contratti pubblici, codice dell'ambiente, codice della privacy, testo unico urbanistica, testo unico espropriazione, e il difficile rapporto conflittuale con le regioni.