

Capitolo 1

L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni dal modello unitario al modello policentrico

PAGINA BIANCA

Capitolo 1

L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni dal modello unitario al modello policentrico

1.1. Le linee di tendenza complessive

La globalizzazione dell'economia e le innovazioni tecnologiche hanno indotto, specialmente nei paesi più avanzati, mutamenti di straordinaria rapidità nei rapporti sociali e negli assetti istituzionali. Di conseguenza, gli Stati di democrazia liberale hanno dovuto adattarsi alle mutate dinamiche dell'economia e dei mercati. Nel contempo, l'ampliamento delle attività gestite o regolate dalle amministrazioni pubbliche – dalla scuola, alla sanità, dall'assistenza alla sicurezza - ha reso sempre più stretti i nessi tra cittadini e poteri pubblici, producendo una crescente domanda di efficienza nell'erogazione dei servizi. L'esperienza quotidiana dimostra che ogni cittadino entra in contatto, nel corso di un qualunque giorno della sua vita, con decine di amministrazioni pubbliche o di gestori di pubblico servizio. La qualità delle prestazioni rese dai poteri pubblici è diventata sempre più il vero elemento sul quale i cittadini-elettori giudicano chi li governa.

Il processo di riforma amministrativa, oltre ad essere stato rafforzato sotto alcuni aspetti da norme costituzionali, ha, nel suo insieme, una valenza costituzionale in senso sostanziale, poiché ha introdotto modificazioni profonde nei rapporti tra poteri pubblici e cittadini ed ha inciso significativamente nel bilanciamento di funzioni tra le diverse amministrazioni.

L'esito normativo delle riforme avvenute nell'ultimo decennio può essere riassunto in due percorsi:

- dal modello unitario al modello policentrico
- dall'unilateralità alla partecipazione.

Il processo di democratizzazione degli ordinamenti amministrativi è passato attraverso il ridisegno delle funzioni spettanti ad ognuno dei livelli di governo che sono espressione della volontà popolare (lo Stato, le regioni, le province, i comuni). Lo spostamento delle funzioni amministrative dallo Stato alle amministrazioni territoriali è stato segnato da tre passaggi chiave: la riforma dell'ordinamento locale, la legge 15 marzo 1997, n. 59 che ha affidato a regioni ed enti locali una parte cospicua di funzioni precedentemente appartenenti allo Stato, la riforma del titolo V della Costituzione.

Con tali leggi si è realizzata una riforma di tipo federalista dell'organizzazione costituzionale ed amministrativa. Di conseguenza, è caduta – dopo circa un secolo e mezzo di storia unitaria - la gerarchia tra lo Stato (tradizionalmente sovraordinato) e le amministrazioni territoriali (fino ad allora in posizione subalterna rispetto al potere centrale). In particolare con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 è stato completamente rovesciato il criterio con il quale erano ripartite le competenze legislative tra Stato e Regioni. Fino alla riforma del 2001 il primo era titolare di tutte le competenze legislative non espressamente riservate (in via esclusiva o "concorrente") alle Regioni. Dopo la modifica del titolo V della Costituzione vige il principio speculare: tutte le funzioni legislative sono riservate alle regioni tranne quelle esplicitamente indicate nell'articolo 117 della Costituzione. La riforma del titolo V della Costituzione ha affidato la gran parte delle competenze legislative alle Regioni, lasciando al potere centrale soltanto i compiti che non possono essere svolti in sede locale (relazioni internazionali, ordine interno, giustizia, finanze statali e pochi altri) e la cura, per le altre funzioni, dell'interesse nazionale. A valle del processo di riforma costituzionale emergono, tuttavia, non indifferenti problemi di chiarificazione sui singoli segmenti di potestà legislativa.

Su questo delicato terreno il Governo ha preso l'iniziativa di una proposta di revisione della riforma del titolo V I della Costituzione con lo scopo di rendere più razionali i principi di autonomia e di responsabilità definiti dalla precedente riforma. In particolare la proposta governativa tende ad eliminare quasi del tutto le "zone grigie" di competenza legislativa "mista" tra Stato e Regioni al fine di evitare conflitti e di rendere più chiare le distinzioni di compiti.

Quanto alla riforma già operata, si è provveduto a emanare disposizioni per dare attuazione alle norme costituzionali modificate. In tal senso, la legge 5 giugno 2003, n. 131, si è mossa su un doppio binario: laddove è stato possibile fornire soluzioni operative, sia di contenuto che di modalità operative o di tempi, la legge ha fornito le necessarie indicazioni. Negli altri casi, in particolare per l'applicazione dell'articolo 117 della Costituzione, si è rimandato ad un successivo intervento del Governo, mediante lo strumento dei decreti delegati, di cui le deleghe hanno individuato il campo, i principi e i criteri direttivi. l'analisi del contenuto e degli effetti della legge sarà affrontato nella prossima edizione di questa relazione, relativa al 2003.

1.2. Federalismo amministrativo e raccordi istituzionali

Il completamento del processo di riforma federalista dello Stato pone delicate questioni di “calibratura” relative al ruolo delle pubbliche amministrazioni nei diversi livelli di governo. Nell’azione degli apparati amministrativi, infatti, occorre individuare con precisione la ripartizione delle attribuzioni tra Stato, regioni ed enti locali per evitare il pericolo di sfasature che – oltre ad implicare maggiori costi e rallentamenti dell’operato dei poteri pubblici - si ritorcerebbero contro i cittadini.

In attesa di soluzioni normative in grado di ridurre i margini di ambiguità nell’allocazione delle potestà legislative, il governo ha cercato di dare maggiore impulso alle strutture “di raccordo” tra i diversi livelli istituzionali, stimolando iniziative tese a sviluppare forme di coordinamento tra Stato ed amministrazioni territoriali nella gestione delle politiche settoriali. Di fondamentale importanza – nella linea sopra indicata – la stipula, avvenuta il 20 giugno 2002, dell’accordo sottoscritto dalla Conferenza unificata Stato/Regioni/autonomie locali. Sulla base del disposto dell’art 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281 - che prevede accordi tra il Governo, le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane tesi a coordinare l’esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune - la Conferenza ha ritenuto utile stabilire un costante confronto tra tutti gli enti che compongono la Repubblica per pervenire ad una valutazione concertata dei temi di maggior rilievo istituzionale. Di conseguenza, è stato approvato un importante accordo-quadro che segna una svolta nell’azione delle istituzioni di raccordo tra i diversi livelli di governo.

Le principali finalità dell’accordo sono:

- l’impegno a sostenere e valorizzare il processo di armonizzazione dell’ordinamento giuridico al nuovo assetto costituzionale;
- l’impegno alla “leale collaborazione” tra gli enti che compongono la Repubblica, per ricercare soluzioni condivise nell’attuazione della riforma del titolo V della Costituzione. azione comune dovrà essere ispirata, secondo l’accordo, a considerare il principio di sussidiarietà, unitamente a quelli di differenziazione e adeguatezza, come elemento fondante della riforma costituzionale. Al pari dovrà essere garantito il rispetto dei principi di continuità e completezza dell’ordinamento giuridico. Al fine di limitare i casi di contenzioso, Stato e Regioni sono impegnate a individuare e delimitare i propri ambiti di competenza legislativa.

Nel contempo, assumono l’impegno di verificare, nella fase di predisposizione degli atti normativi, il rispetto degli ambiti di competenza.

Nell’accordo si sottolinea l’esigenza di introdurre nel DPEF la previsione di una conferenza mista Stato/Regioni/autonomie per definire l’impianto del federalismo fiscale e per avviare il trasferimento delle risorse necessarie alle Regioni per lo svolgimento delle funzioni previste dalla legge costituzionale 3/2001. L’accordo prevede, altresì, l’impegno a dare piena attuazione alle disposizioni costituzionali relative alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. Per dare attuazione agli impegni assunti, sono previste iniziative per trovare forme di coordinamento tra la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Unificata e il CIPE.

Di rilevante interesse per l'azione coordinata dei poteri pubblici è anche il Protocollo d'intesa tra il Ministro per l'Innovazione e le tecnologie e la Conferenza dei Presidenti delle regioni, siglato il 21 marzo 2001. Con il protocollo si è istituita una Commissione permanente sull'innovazione e le tecnologie, incaricata di dare impulso alle iniziative tese alla modernizzazione del Paese tramite la diffusione delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione. L'accordo nasce dalla presa d'atto dell'esigenza di una strategia integrata e coordinata tra amministrazione dello Stato, Regioni ed Enti locali. Scopo della Commissione è promuovere la massima attenzione istituzionale ai temi della società dell'informazione. Per conseguire tale obiettivo la Commissione è chiamata a:

- garantire una efficace cooperazione tra il Ministro e le Regioni in ordine alla definizione delle politiche di settore per lo sviluppo della società dell'informazione coerentemente con le nuove funzioni assegnate alle regioni;
- definire e attuare alcuni progetti strategici per l'innovazione dei servizi delle pubbliche amministrazioni
- definire gli standard tecnologici in grado di assicurare l'indispensabile coerenza tra le diverse amministrazioni;
- sostenere lo sviluppo dei piani regionali nel settore e verificare il loro stato di attuazione.

Le iniziative che impegnano le strutture di raccordo istituzionale segnalano la più generale propensione a cercare tutti gli strumenti utili a rafforzare la coerenza interna del sistema attraverso la valorizzazione delle "cerniere" tra i diversi livelli di governo.

1.3. Un'organizzazione più snella e funzionale

Per dare sostanza all'indirizzo generale delle riforme amministrative i governi hanno perseguito l'obiettivo di un'organizzazione più snella e funzionale degli apparati pubblici. L'affermarsi dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, nonché la valorizzazione delle autonomie locali e delle Regioni, avevano come presupposto lo snellimento dei ministeri, il compattamento dell'amministrazione periferica dello Stato, la riforma degli enti pubblici e delle altre amministrazioni "nazionali". Il numero dei ministeri è largamente diminuito e sono stati risolti molti problemi di sovrapposizione di compiti; gli uffici periferici dello Stato sono stati razionalizzati; molte altre amministrazioni sono state ridisegnate secondo criteri di maggiore razionalità organizzativa. Gli apparati centrali sono stati in massima parte ridisegnati, affinché possano svolgere il loro nuovo ruolo: gestire meno, ma saper coordinare meglio ed indirizzare di più.

Lo spostamento dell'asse delle funzioni amministrative dal centro al territorio e il ridimensionamento complessivo dei compiti di gestione affidati ai poteri pubblici non potevano non avere come riflesso una complessiva riforma delle strutture organizzative tanto al centro quanto in periferia. Gli interventi più incisivi sono stati compiuti sugli apparati più tradizionali, i ministeri.

L'allocazione delle funzioni amministrative di tipo gestionale prevalentemente in capo agli enti territoriali ha reso necessario trovare soluzioni equilibrate tra l'esigenza di dare sostanza alle funzioni legislative regionali e quella, non meno importante, di avere negli apparati ministeriali un centro di riferimento e di unità di indirizzo per le politiche

nazionali. I ministeri sono chiamati ad assicurare l'unità di indirizzo, in ciascun settore, per evitare frammentazioni rischiose per la capacità competitiva del paese. Nella definizione delle funzioni di ciascun apparato le riforme degli ultimi anni hanno eliminato sovrapposizioni e duplicazioni di compiti, che avrebbero potuto rallentare l'azione dell'amministrazione. Coerentemente il disegno organizzativo dei ministeri – che sta procedendo con alacrità – valorizza le funzioni di coordinamento ed indirizzo, facendo di essi la cabina di regia delle politiche di intervento e il presidio degli interessi nazionali nei singoli settori di intervento.

Contemporaneamente alle norme sul riassetto dei ministeri – varate negli scorsi anni – è stato definito il nuovo modello di organizzazione degli uffici periferici dello Stato. Al riguardo è stata compiuta una scelta radicale, che ha invertito la tendenza – sviluppata nell'arco di oltre un secolo – alla proliferazione degli apparati periferici. Salvo alcune eccezioni, gli uffici periferici dello Stato devono far capo alle prefetture, ridenominate Uffici territoriali di governo (regolati dal decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 2001, n. 287, in applicazione dell'art. 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300). L'aggregazione delle strutture periferiche è coerente con lo snellimento complessivo degli apparati statali e ha l'obiettivo di garantire maggiore organicità e rapidità all'attività statale, nonché di favorire i rapporti con le amministrazioni territoriali, che in precedenza erano costrette a interagire con troppi uffici statali sul territorio.

Nelle Regioni ha preso le mosse il processo di revisione degli Statuti per adeguarli al nuovo assetto costituzionale. Si tratta di un cammino non ancora concluso, ma che è destinato a delineare il ruolo delle Regioni e a definire le modalità di esercizio delle importanti funzioni che ad esse sono assegnate dall'ordinamento. Analogamente, nei Comuni e nelle Province la ridefinizione dei modelli organizzativi, per far fronte ai più complessi compiti previsti dalle leggi, si sviluppa nel segno della ricerca di criteri di efficienza gestionale ed efficacia operativa. Per tutte le amministrazioni territoriali il ripensamento organizzativo è una delle chiavi di volta del cambiamento.

1.4. Gli apparati statali

Nelle amministrazioni pubbliche si è verificato, nell'ultimo biennio, un processo di progressivo assestamento organizzativo dopo le profonde trasformazioni indotte dalle riforme del periodo precedente. In particolare, per l'amministrazione statale, dal disegno derivante dal d.lgs. 300/1999 e, per l'assetto complessivo dei poteri pubblici, dalla riforma del titolo V della Costituzione.

Sotto il primo profilo il governo ha operato in due distinte tappe. La riforma operata con il d.lgs. 300/1999 aveva inciso profondamente nell'architettura dell'amministrazione statale con interventi complessivamente positivi, ma anche con alcune incongruenze che immettevano elementi di forte rigidità nell'assetto funzionale.

Di conseguenza, per assicurare maggiore efficacia dell'azione amministrativa a livello di governo centrale è stato necessario provvedere, all'inizio della legislatura, a rivedere la dislocazione delle funzioni tra alcuni apparati centrali.

Con la legge 3 agosto 2001, n. 317 (legge di conversione, con modifiche, del decreto legge 12 giugno 2001, n. 217) in materia di organizzazione del Governo, sono stati, infatti, ricostituiti il Ministero della Sanità (denominato Ministero della Salute) e quello delle Comunicazioni.

Il secondo momento dell'azione di riassetto delle amministrazioni centrali ha trovato il suo punto di applicazione nell'approvazione della legge 6 luglio 2002, n. 137 sulla riforma dell'organizzazione del Governo, della Presidenza del Consiglio dei ministri e di enti pubblici. Con tale provvedimento si è data facoltà al Governo di predisporre schemi di riordino, trasformazione, soppressione, fusione di enti pubblici inutili, agenzie, commissioni varie, organismi anche indipendenti che non debbano garantire l'esercizio di diritti di rilievo costituzionale. Particolare attenzione è stata data alla riforma delle aziende di erogazione dei servizi pubblici locali. Inoltre, la riapertura dei termini della delega sulla riforma dei ministeri, contenuta nella legge, permette di verificare l'impatto del riassetto dei dicasteri introdotto dal d.lgs.300/1999, affinché sia possibile apportare le necessarie correzioni.

Con tali iniziative il Governo ha provveduto a dare una cornice normativa più adeguata al processo, già in atto, di modernizzazione dell'amministrazione, nella consapevolezza che un sistema pubblico efficiente è un elemento indispensabile alla competitività del paese.

Nel periodo considerato l'assetto organizzativo di alcune amministrazioni centrali è stato ridisegnato, per renderlo maggiormente aderente alle funzioni di coordinamento, indirizzo e impulso previste dal nuovo ordinamento costituzionale. Per altri ministeri, al contrario, l'organizzazione non ha subito modifiche. Vi sono, infine, casi nei quali sono intervenute correzioni soltanto parziali all'assetto precedentemente delineato.

L'organizzazione dei ministeri, di seguito richiamata, si riferisce all'anno 2002 ma evidenzia, per completezza d'informazioni, anche le ulteriori modifiche successivamente intervenute.

Ministero degli Affari esteri

L'assetto delineato dal decreto del Presidente della Repubblica 11 maggio 1999, n. 267 è rimasto sostanzialmente invariato. Così come l'assetto degli Uffici di diretta collaborazione: del Ministro, disciplinati dal decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 2001, n. 233. L'Amministrazione centrale è articolata nelle seguenti strutture di livello dirigenziale generale:

- a) 13 Direzioni generali;
- b) l'Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero;
- c) il Cerimoniale diplomatico della Repubblica;
- d) 4 Servizi (Servizio stampa e informazione; Servizio del contenzioso diplomatico e dei trattati; Servizio storico, archivi e documentazione; Servizio per l'informatica, la comunicazione e la cifra);
- e) l'Istituto diplomatico.

Il segretario generale coadiuva direttamente il Ministro nell'attività del ministero, assicura il coordinamento dell'azione amministrativa, la continuità delle funzioni e sovrintende all'attività dell'Amministrazione.

Il regolamento di organizzazione è stato modificato e integrato dal decreto del Presidente della Repubblica. 24 giugno 2002, n.157. Al fine di garantire al meglio il necessario coordinamento delle attività tra le direzioni generali, il d.p.r. 157/ 2002, ha stabilito in maniera specifica che – nelle questioni che investono le attribuzioni di più direzioni generali e servizi – la struttura che ha competenza principale assume “autonomamente” le opportune iniziative. Con lo stesso d.p.r. 157/2002 sono state più analiticamente definite le funzioni dell'Ispettorato generale. Con decreto ministeriale 18 febbraio 2003 sono state disciplinate le articolazioni interne delle direzioni generali.

Ministero dell'Interno

L'articolazione del Ministero in quattro Dipartimenti è fissata dal decreto del Presidente della Repubblica. 7 settembre 2001, n. 398. . Il Ministero si articola in quattro macro aree:

- Il Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali articolato in otto direzioni centrali. Dal Dipartimento dipende la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno quale Istituto di formazione, qualificazione e aggiornamento del personale dell'Amministrazione civile dell'Interno.
- Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione articolato in sei Direzioni centrali.
- Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza articolato in dieci Direzioni centrali e tre Uffici di pari livello anche a carattere interforze. Dal Dipartimento della pubblica sicurezza dipende la Direzione Investigativa Antimafia. Dipendono da esso anche l'Istituto superiore di polizia per la formazione, la qualificazione e l'aggiornamento dei funzionari della Polizia di Stato nonché la Scuola di perfezionamento per le Forze di polizia per l'alta formazione e l'aggiornamento dei funzionari e degli ufficiali delle Forze di polizia. L'art. 35 della legge 30 luglio 2002, n. 189 (recante modifiche alla normativa in materia di immigrazione e asilo) ha istituito, all'interno di questo dipartimento, la Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, con compiti di impulso e coordinamento delle attività della polizia frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina. Il Servizio presiede, tra l'altro, a tutte le attività connesse all'ingresso e al soggiorno degli stranieri.
- Il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile articolato in otto direzioni centrali e un ufficio ispettivo.

L'organizzazione periferica del Ministero è costituita dagli uffici territoriali di governo, dalle questure e dalle strutture periferiche del corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Ministero della Giustizia

Nessuna variazione è intervenuta nell'assetto delineato con il decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001 n. 55. Il Regolamento individua, come strutture di primo livello del ministero, 4 dipartimenti:

- il Dipartimento per gli affari di giustizia articolato in 3 direzioni generali;
- il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, suddiviso in 6 direzioni generali;
- il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria composto da 5 direzioni generali;
- il Dipartimento per la giustizia minorile suddiviso in 3 direzioni generali.

Gli uffici di diretta collaborazione sono disciplinati dal decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 2001, n. 315. Con decreto ministeriale 22 gennaio 2002 sono state individuate le direzioni generali del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Ministero della Difesa

La disciplina ordinamentale dell'Amministrazione della difesa - definita con decreto legislativo 16 luglio 1997, n. 264, con il decreto del Presidente della Repubblica 21 marzo 2001, n. 172 con il quale è stato riorganizzato il Segretariato generale, nonché con il regolamento emanato il 30 marzo 2001 che ha disciplinato gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro.- non ha subito modifiche.

Il Segretario generale della difesa, scelto nell'ambito del personale militare o civile dell'Amministrazione pubblica, ovvero anche estraneo alla stessa, in relazione alle specifiche esperienze e qualifiche professionali, è posto alle dipendenze del Ministro della difesa per le attribuzioni amministrative e del Capo di stato maggiore della difesa per le attribuzioni tecnico-operative. Il Segretario generale della difesa ha alle sue dipendenze i direttori generali del Ministero ed è responsabile dell'indirizzo e del coordinamento delle loro attività e dell'attuazione delle direttive di alta amministrazione impartite dal Ministro.

Il Segretariato comprende 6 Reparti (Uffici dirigenziali generali). Dipendono dal Segretario generale 10 Direzioni generali.