

3) GLI INTERVENTI DEL GOVERNO

Le funzioni di valutazione dell'efficacia, della razionalità e congruenza della normativa che le pubbliche amministrazioni elaborano e sono chiamate ad applicare, sono strettamente connesse alla crescita di ruolo e di attribuzioni che in un sistema ordinamentale moderno e in veloce cambiamento vede impegnate proprio le istituzioni governative.

Alla revisione e alla riforma della regolazione è affidato in buona parte l'obiettivo fondamentale di ogni paese ad economia avanzata, consistente nel miglioramento del livello di qualità della vita dei cittadini e nell'efficienza dell'economia nazionale, nella capacità di rimanere competitivi, adattandosi velocemente e flessibilmente ai cambiamenti economici internazionali.

Il problema del miglioramento della qualità dei nostri testi normativi è stato affrontato dal Governo nel corso del 1997 e nei primi mesi del 1998 con alcune iniziative di particolare rilievo, che si indicano sinteticamente.

- 1) All'articolo 20 comma 5, lett. d), della legge 15 marzo 1997, n.59, si prevede che i regolamenti di semplificazione si attengano al principio della riunione "in una unica fonte regolamentare, ove ciò corrisponda ad esigenze di semplificazione e conoscibilità normativa, di disposizioni provenienti da fonti di rango diverso".
- 2) Nella legge 16 giugno 1998 n.191 si prevede, all'art. 1, comma 17, che tra i criteri per operare la semplificazione sia inserito quello di "soppressione dei procedimenti che comportino, per l'amministrazione e per i cittadini, costi più elevati dei benefici conseguibili, anche attraverso la sostituzione dell'attività amministrativa diretta con forme di autoregolamentazione da parte degli interessati".
- 3) Nel d.d.l. n.3506 presentato dal Governo in materia di "Delegificazione e testi unici sui procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998", si prevede la costituzione, presso la Presidenza del Consiglio, di una unità specialistica composta da esperti nella redazione di testi normativi, nell'analisi economica, nella valutazione di impatto delle norme e nell'analisi costi-benefici della regolazione, del diritto comunitario, del diritto pubblico comparato, della linguistica, della scienza e tecnica dell'organizzazione.
- 4) Nello stesso disegno di legge si prevede un programma di codificazione e riordino delle norme legislative e regolamentari che disciplinano specifiche materie.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO II

LE FUNZIONI

1) I DATI GENERALI

1.1) *Il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali*

L'obiettivo del processo di riforma del sistema amministrativo avviato dal Governo già a partire dagli ultimi mesi del 1996 e proseguito nel corso del 1997 è stato quello di ridefinire le funzioni dello Stato, delle Regioni e delle autonomie locali in base al principio della sussidiarietà istituzionale, avvicinando i cittadini ai centri di responsabilità decisionale e di gestione delle attività pubbliche. Il federalismo amministrativo che così si intende attivare attribuisce un nuovo e più decisivo ruolo alle autonomie territoriali, trasformando al contempo il ruolo dello Stato centrale.

Questo obiettivo è strettamente collegato con quello di realizzazione di uno Stato più snello e leggero, che sceglie di fare meno cose ma di farle meglio, di liberalizzare attività prima soggette a controlli e ingerenze amministrative, di regolare invece che gestire, di riservare l'azione pubblica solo a quelle funzioni per le quali si rilevi inefficace o inadeguato l'affidamento a privati.

L'azione del Governo nei primi mesi del 1997 si è caratterizzata dunque per la messa a punto di un disegno riformatore sostanzialmente unitario, nell'ambito del quale compiere scelte in ordine al rapporto tra Stato e sistema regionale e locale, ripensando contestualmente ruolo, compiti, apparati organizzativi dello Stato centrale.

Sono state assunte una serie di iniziative normative che si sono tradotte in parte in deleghe al Governo per la definizione delle linee di riordino, in base ad una serie di principi puntuali e ben determinati, in parte in disposizioni immediatamente applicabili e vigenti. I contenuti, i principi, le linee di riforma fondamentali delineati dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 e dalla legge 15 maggio 1997, n. 127 sono stati già descritti nella Relazione dell'anno scorso. Nel presente rapporto si intende invece rendere conto dello stato di attuazione delle deleghe conferite al Governo per il trasferimento di funzioni e compiti dallo Stato alle regioni e agli enti locali. Si accennerà, in questo senso, anche all'attività svolta nei primi mesi del 1998.

Il conferimento di nuove funzioni al sistema delle autonomie locali, in attuazione dell'art. 1, della legge 59/97 è stato operato attraverso alcuni decreti legislativi. Per l'anno 1997, si devono ricordare in primo luogo:

- decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 "Conferimento alle regioni di funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'amministrazione centrale";
- decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 "Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59";
- decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 "Conferimento di funzioni e compiti alle regioni in materia di mercato del lavoro".

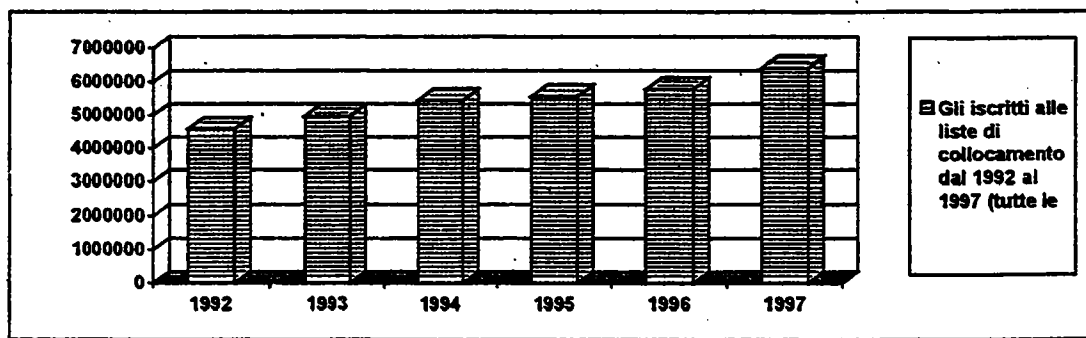
Per capire come sono stati strutturati in concreto i decreti di attuazione delle deleghe, si ritiene utile tracciare molto sinteticamente le linee di riforma indicate da uno dei decreti citati, il decreto legislativo n. 422/97 in materia di trasporto pubblico locale.

In questo settore, sono rimaste allo Stato soltanto le competenze relative agli accordi internazionali, alla sicurezza e alla riduzione dell'inquinamento.

Alle regioni sono stati delegati i compiti di programmazione, le funzioni relative ai servizi di interesse regionale e locale, anche se in concessione alla società delle Ferrovie dello Stato. E' previsto peraltro che le regioni stesse conferiscano agli enti locali tutte quelle funzioni in materia di trasporto pubblico locale che non richiedano l'unitario esercizio a livello regionale. Oltre ai principi di sussidiarietà, il conferimento deve rispettare i principi di economicità, di efficienza, di responsabilità, unicità, omogeneità dell'amministrazione e, infine, il principio di copertura finanziaria. Quanto all'organizzazione del trasporto pubblico locale, i principi richiamati sono quelli della programmazione regionale, il coordinamento tra programmazione statale e quella regionale e poi, per quanto riguarda gli investimenti, il coordinamento operato attraverso lo strumento degli accordi di programma tra il Ministero dei trasporti e gli organi di vertice della regione e degli enti locali interessati. E' previsto che le regioni e gli enti locali incentivino la concorrenza e il superamento degli assetti monopolistici, attuando anche la trasformazione delle aziende speciali in società per azioni o in cooperative.

Ancora, ma pure se solo per un breve accenno, non può trascurarsi una sintetica indicazione del contenuto del d.lgs. n.469/97 che conferisce alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti relativi al collocamento e alle politiche attive del lavoro, riservando allo Stato il ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento delle attività, nonché di raccordo con gli organismi internazionali.

Il decreto prevede l'abolizione del monopolio statale in materia di collocamento e l'apertura ai privati che siano autorizzati dal Ministero del Lavoro a svolgere attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro. La scelta del governo di riformare il settore in esame era stata auspicata da molto tempo da tutte le parti sociali. La "pressione" verso questa attività della pubblica amministrazione è particolarmente elevata. Gli iscritti alle liste di collocamento sono stati, nel 1997, 6.423.808. La funzione di collocare e inserire nel lavoro un numero così elevato di persone è diventata molto più impegnativa negli ultimi cinque anni, come dimostra il grafico seguente, ragione per la quale la scelta del governo di riformare il settore è apparsa improcrastinabile.



La pressione degli utenti verso la funzione del collocamento.

Strettamente collegato al processo di conferimento di compiti e funzioni alle regioni e agli enti locali, appare poi il d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, relativo alla definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e l'unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Questo provvedimento consente di rafforzare la Conferenza Stato, regioni e province autonome, dando a questo organo nuovi compiti coerenti con un più incisivo ruolo delle regioni rispetto alle scelte strategiche che in sede europea e nell'ambito dell'ordinamento interno le riguardano direttamente.

Il decreto inoltre dà copertura legislativa e istituzionalizza la Conferenza Stato-città-autonomie locali e individua una sede unitaria di raccordo, cooperazione, confronto e, in taluni casi, codeliberazione, fra il Governo e il sistema delle regioni e delle autonomie locali attraverso l'istituzione della Conferenza Unificata.

Infine, con il decreto in esame si prevede un complesso articolato di sedi istituzionalizzate attraverso le quali il confronto fra Governo nazionale e governi regionali e locali può svilupparsi nel rispetto delle peculiarità di tutte le parti interessate e in attuazione del principio di leale

cooperazione, fondamentale anche negli ordinamenti e nell'esperienza costituzionale degli Stati federali.

I decreti citati, così come il decreto in materia di ridefinizione dell'organizzazione e delle funzioni in materia di commercio estero dimostrano che la l. n.59 del 1997 configura un disegno riformatore sostanzialmente unitario, nell'ambito del quale non si tratta di compiere soltanto scelte in ordine al rapporto tra Stato e sistema regionale e locale ma anche di "ripensare" ruolo, compiti, apparati organizzativi dello Stato centrale.

In linea con questa articolazione complessa dei testi normativi, si pone anche il d.lgs. n.143/97, in materia di agricoltura e pesca, con il quale non solo si trasferiscono tutte le funzioni e i compiti svolti in precedenza dal Ministero in materia di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione, alle regioni o, mediante delega, alle province e ai comuni, ma si istituisce anche il Ministero per le politiche agricole, con il compito di elaborare e coordinare, d'intesa con Conferenza Stato-regioni, le linee di politica agricola, agroindustriale e forestale, in coerenza con quella comunitaria.

Nei primi mesi del 1998 sono stati inoltre emanati:

- d.lgs. 31 marzo 1998, n.112 recante il "Conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali di funzioni e compiti statali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59";
- d.lgs. n. 115 del 1998 "Completamento del riordinamento dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali";
- d.lgs. n. 114 del 1998 "Riforma della disciplina relativa al settore del commercio".

Oltre ai decreti già richiamati, che si configurano esplicitamente come decreti di conferimento di funzioni, anche altri decreti emanati in attuazione delle deleghe contenute nel Capo I della legge n. 59 del 1997 contengono norme che attribuiscono nuove funzioni alle regioni e al sistema delle autonomie locali.

In particolare, operano in questo senso:

- d.lgs. 11 febbraio 1998 n. 32 "Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti";
- d.lgs. n. 143 del 1998 "Disposizioni in materia di commercio con l'estero";
- lo schema di d.lgs. approvato il 27 marzo 1998 "Interventi per la razionalizzazione del sostegno pubblico alle imprese".

Per quanto attiene al più importante dei decreti legislativi citati, quello relativo al conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali (d.lgs. 112/98), il criterio uniforme che ispira ogni settore di riferimento (sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità; polizia amministrativa regionale e locale) è la distinzione per parti che evidenziano:

- l'ambito di applicazione delle nuove disposizioni;
- l'eventuale individuazione di funzioni pubbliche soppresse o "dismesse";
- la determinazione delle funzioni e dei compiti conservati allo Stato o di rilievo nazionale;
- il conferimento di funzioni alle regioni;
- il conferimento di funzioni agli enti locali;
- l'individuazione delle strutture centrali da riordinare;
- l'abrogazione delle norme previgenti.

Nella relazione dell'anno 1998 potranno evidenziarsi gli effetti delle normative in esame sul sistema delle amministrazioni centrali.

2) I DATI ANALITICI

2.1) Le proposte delle Amministrazioni

L'analisi condotta per la rilevazione dello stato della pubblica amministrazione nel 1997, ha inteso segnalare le proposte formalizzate avanzate dalle strutture interne agli organi di vertice dell'amministrazione o ad altri uffici, per lo svolgimento di nuove funzioni e nuovi compiti, per rilevare il grado di apertura al cambiamento, le spinte innovative e di sviluppo organizzativo che emergono. Le Tabella 32 indica, per ciascun comparto, le amministrazioni più propositive e dinamiche e gli organi cui sono state inoltrate le richieste di innovazione.

In generale, emerge un ruolo attivo delle direzioni generali e degli uffici di rango inferiore, mentre risultano assolutamente poco propositive, sotto questo profilo, gli uffici studi delle amministrazioni, il servizio di controllo interno, gli uffici per le relazioni con il pubblico - URP, che pure dovrebbero svolgere funzioni di impulso e innovazione funzionale.

TOTALE COMPARTI

FUNZIONI

Tabella 32

NUOVE FUNZIONI

Dati al 31/12/1997

COMPARTI	NUMERO DI PROPOSTE FORMALIZZATE DI NUOVE FUNZIONI	UFFICI PROPONENTI					ORGANI RICEVENTI		
		Numero di uffici di livello dirigenziale generale	Ufficio studi	U.R.P.	Controllo interno	Altri uffici	Ministro o organo di vertice	Controllo interno	Altre strutture
MINISTERI	9	5	0	0	0	4	4	1	3
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	4	2	0	0	0	2	2	0	0
ENTI DI RICERCA	1	0	0	0	0	1	0	1	0
AZIENDE AUTONOME	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Elaborazione: Dipartimento della Funzione Pubblica

2.2) Gli interventi sostitutivi del Governo

Nella ricognizione degli interventi normativi adottati dal Governo per la definizione delle funzioni conferite alle regioni e agli enti locali, si deve dar conto anche degli interventi sostitutivi adottati con decreto legislativo, per inadempimento delle regioni nell'attività di conferimento e ripartizione di funzioni tra regioni ed enti locali, le cui disposizioni si applicano fino alla data di entrata in vigore delle leggi regionali. Sono stati emanati due provvedimenti - entrambi nel corso del 1998 - ed è stato predisposto uno schema di decreto legislativo, ancora in itinere. Nel riquadro seguente sono indicati i provvedimenti, già emanati o in corso di emanazione, previsti dall'art. 4. comma 5 della legge n. 59/97.

Interventi sostitutivi del Governo per inerzia delle regioni nell'emanazione delle leggi regionali di conferimento di funzioni alle provincie e agli enti locali:

- D.lgs. 5 marzo 1998, n. 60 "Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali in materia di agricoltura e pesca"
- D.lgs. 22 settembre 1998, n. 345 "Intervento sostitutivo del governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali in materia di trasporto pubblico locale"
- Schema D.lgs. "Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione tra le regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Umbria, Marche, Puglia e Calabria ed i rispettivi enti locali delle funzioni amministrative in materia di mercato del lavoro".

CAPITOLO III

LE STRUTTURE

1) I DATI GENERALI

1.1) La ristrutturazione dei Ministeri

Definito nel corso dell'anno e nei primi mesi del 1998 il disegno generale in base al quale le funzioni e i compiti che dall'amministrazione centrale e periferica dello Stato passano alle regioni e al sistema delle autonomie, l'impegno del Governo è volto a dare attuazione alle deleghe contenute negli altri Capi della legge 15 marzo 1997, n. 59 per ridisegnare, prima di tutto, la struttura e l'organizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato, operare il riordino degli enti pubblici, ridisegnare e riformare i modelli organizzativi degli enti di ricerca.

In questo senso, occorre ricordare che la legge 59/97 indica, come obiettivo e come principio della riforma delle strutture centrali, la riduzione del numero dei ministeri ed una redistribuzione delle loro competenze, da attuare tenendo conto della necessità di accorpare le strutture per funzioni omogenee e di riorganizzare per grandi aree l'articolazione ministeriale. La Presidenza del Consiglio deve essere del pari sottoposta a riordino, secondo un modello fortemente orientato ad esercitare funzioni di indirizzo e coordinamento politico, trasferendo le altre competenze alla responsabilità di specifici Ministri. La riforma dei Ministeri è evidentemente strettamente collegata al riordino delle strutture periferiche delle amministrazioni centrali ma si collega anche a quella degli enti pubblici, che devono essere rivisti prevedendo la soppressione e l'accorpamento di quelli che non hanno una dimensione adeguata o che svolgono attività e compiti duplicati.

Il Governo ha individuato alcune linee generali e unitarie per operare il riordino strutturale dell'apparato amministrativo.

Per i Ministeri, un punto di riferimento concreto che può assumersi come modello organizzativo già operante, è costituito dalla nuova struttura del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, articolato in Dipartimenti, raccolti intorno a grandi aree funzionali organiche secondo lo schema indicato nella Tabella 33.

La nuova struttura del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica

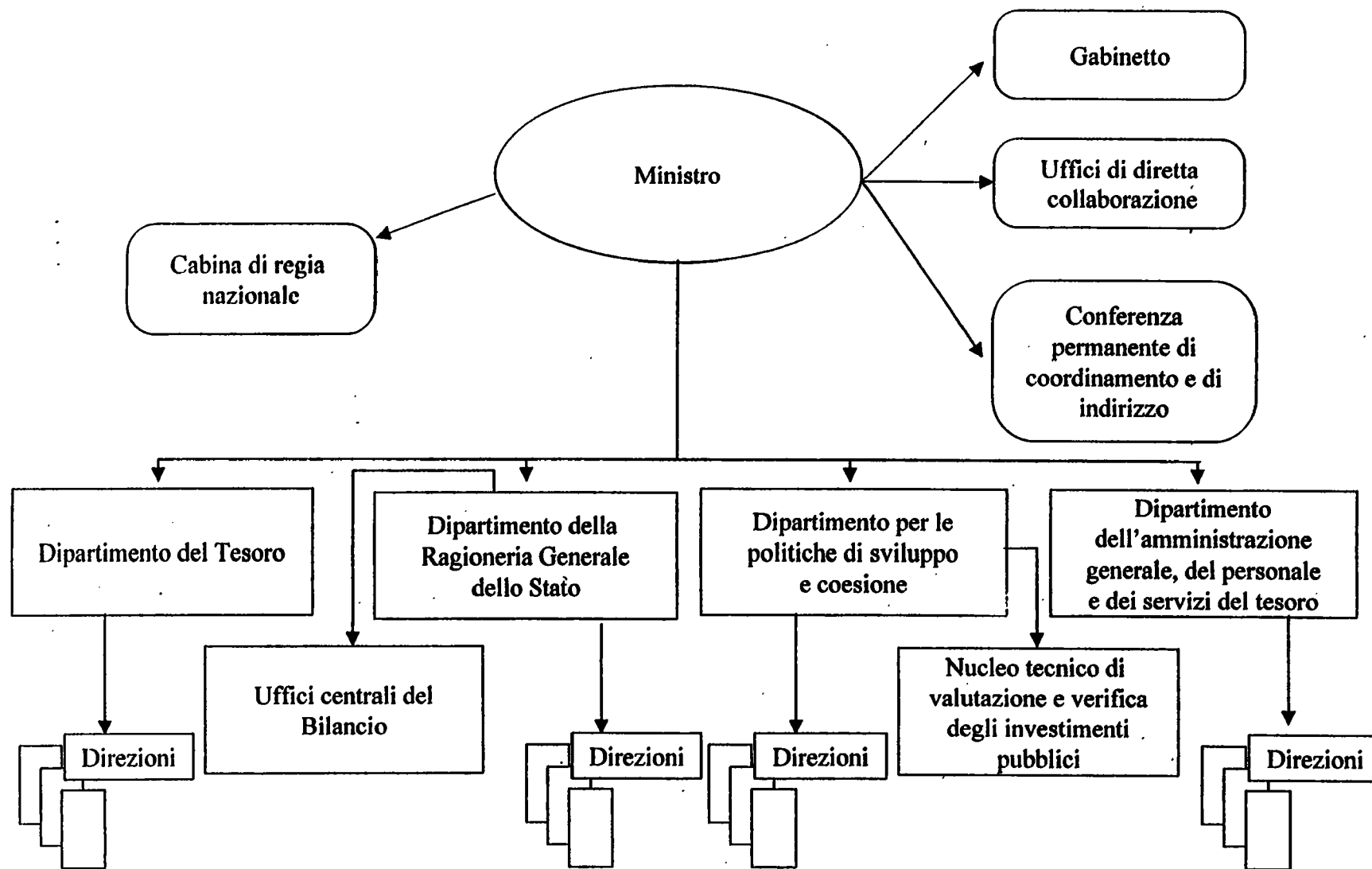


Tabella 33

La scelta di prefigurare modelli organizzativi omogenei non comporta l'ingessamento delle strutture in un unico schema uniforme, che non tenga conto delle differenze esistenti e delle diverse esigenze che si registrano tra i sistemi organizzativi. In sintesi, senza impedire la necessaria flessibilità e differenziazione, la ristrutturazione che si delinea deve essere riconducibile ad un disegno complessivo coerente.

Con le modifiche introdotte all'art. 12 della legge n. 59/97 e dalla legge 127/97, si apre al legislatore delegato la possibilità di individuare una pluralità di modelli organizzativi in relazione alle funzioni e ai compiti affidati a ciascuna amministrazione.

Alcune ipotesi di ristrutturazione allo studio, si discostano in modo significativo dalla logica tradizionale dell'organizzazione ministeriale, basata sulla netta demarcazione delle direzioni in base alle competenze specialistiche attivate, per individuare invece soltanto poche macroaree distinte per funzioni omogenee, secondo uno schema di massima indicato nella Tabella 34.

Una ipotesi di ristrutturazione di un ministero

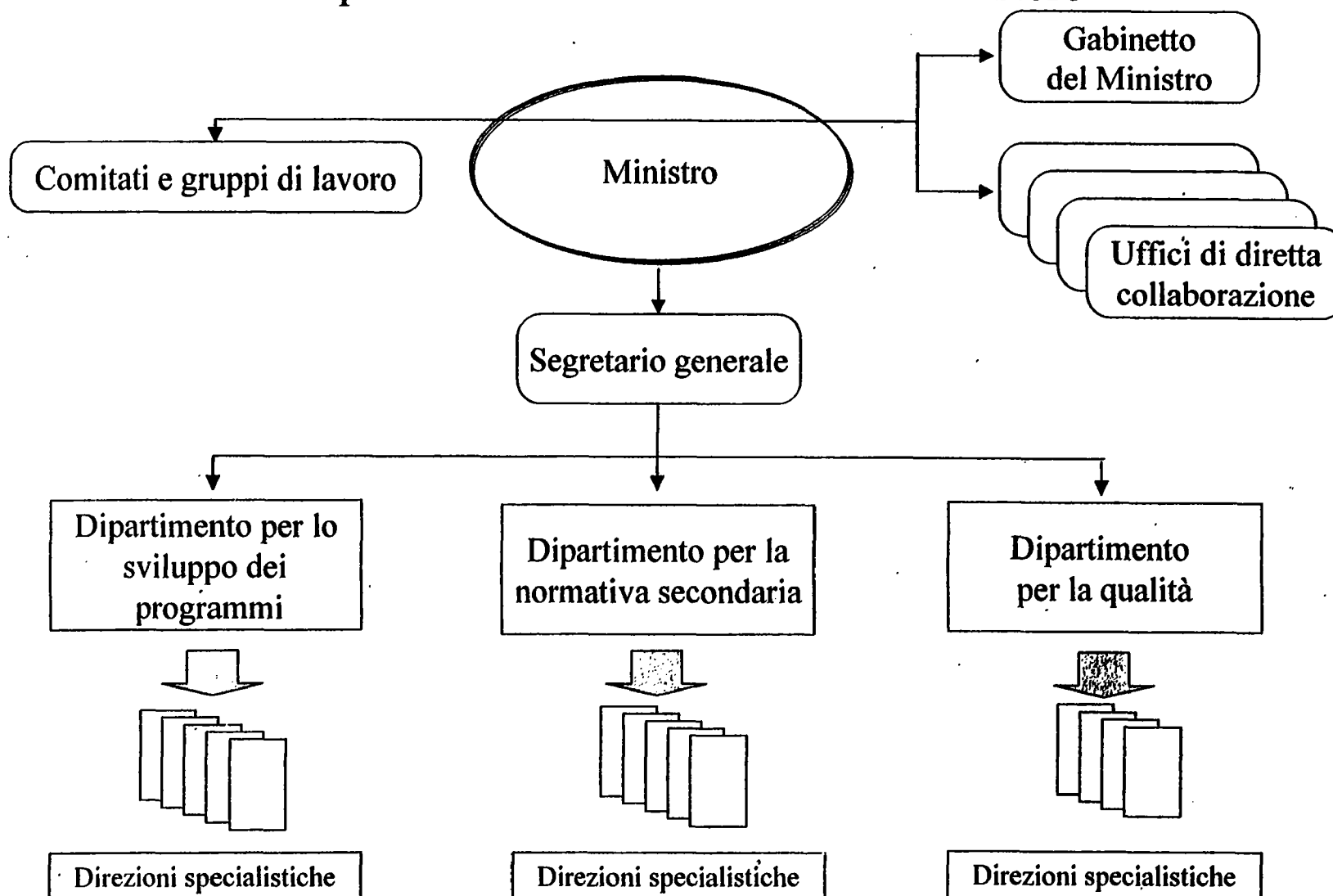


Tabella 34

Al di fuori delle nuove possibilità e delle aperture offerte dalla legge n. 59/97 per la modernizzazione degli schemi organizzativi degli apparati pubblici, la scelta delle amministrazioni subisce le restrizioni di una normativa ancorata al modello tradizionale di articolazione per direzioni.

In questo senso, con la ristrutturazione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, operata nei primi mesi del 1997, con il D.P.R. 28 marzo 1997, n. 220, non si è potuto che adottare uno schema classico di individuazione di competenze operate per accorpamento e secondo il modulo gerarchico-funzionale delle direzioni generali, come mostra la Tabella 35.

Infine le Tabelle 36, 37, 38 e 39 mostrano l'atipicità dell'ordinamento italiano, caratterizzato da un rilevante numero di Ministeri, rispetto alla situazione degli altri paesi europei, come Francia, Germania e Regno Unito, nei quali si rileva una maggior concentrazione dei siti decisionali delle amministrazioni centrali.

La riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (D.P.R. 28 marzo 1997, n.220)

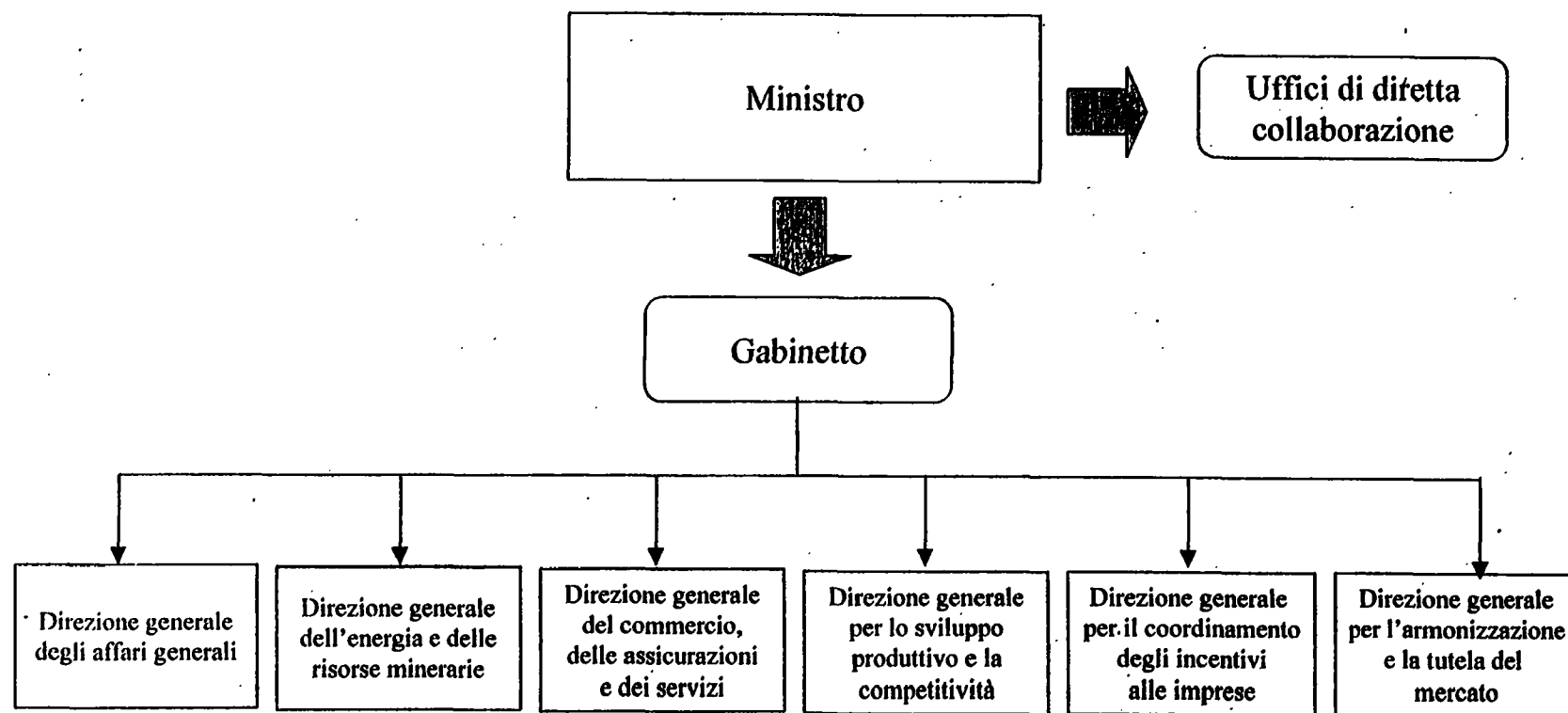


Tabella 35