

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 – sviluppatasi 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 di 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.

Ministero dell'Economia e delle finanze

L'assetto del Ministero si è venuto delineando a tappe con l'accorpamento delle strutture del Ministero del Tesoro e del Ministero delle Finanze, rispettivamente, con decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 1998, n. 38 e con decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001 n. 107. In seguito al d.p.r. 38/1998, il ministero del Tesoro si era strutturato in quattro dipartimenti:

- Dipartimento del Tesoro,
- Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato,
- Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione,
- Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del Tesoro.

Tali strutture di primo livello sono rimaste come parte del nuovo ministero dell'Economia e delle finanze. Nel contempo è stato realizzato il ridisegno del ministero delle Finanze in vista della fusione con il Tesoro. Il d.p.r. 107/2001 ha dettato il regolamento di organizzazione del Ministero delle Finanze disegnando l'architettura delle funzioni e degli uffici di livello dirigenziale generale. Il ministero si è strutturato, in coerenza con quanto previsto dal d.lgs. 300/1999 (art. 58, comma 3), in un unico dipartimento, denominato Dipartimento per le politiche fiscali, articolato in otto direzioni generali.

A seguito della fusione è stata mantenuta la duplicità di strutture degli uffici legislativi "tesoro" e "finanze", degli uffici stampa, dei Servizi di controllo interno.

La struttura del Ministero dell'Economia e finanze è stato oggetto, in base alla delega contenuta nella legge 6 luglio 2002, n. 137, di una profonda modifica con il decreto legislativo 3 luglio 2003, n. 173, recante norme di "Riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze e della Agenzie fiscali". Della riorganizzazione del Ministero di darà conto nella prossima edizione di questa relazione, relativa al 2003. In questa sede ci si limita ad accennare che la riforma affida ad appositi regolamenti il riordino degli Uffici centrali del bilancio e delle ragionerie provinciali dello Stato. Analogamente si provvederà per gli organismi di consulenza e studio presso il ministero con la soppressione degli organismi inutili, nonché al riordino del servizio consultivo e tributario e, in generale, dell'attività ispettiva e delle relative strutture. L'Agenzia delle entrate, inoltre, è diventata ente pubblico economico.

Con decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 2003 sono state dettate disposizioni per garantire l'autonomia tecnica del personale delle agenzie fiscali (ai sensi dell'art. 71, comma 2, del d.lgs. 300/1999), mentre con decreto del Presidente della Repubblica 3 luglio 2003, n.227, è stata effettuata la riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro.

A completamento del quadro generale, si ricorda, infine, che la legge finanziaria 2003 (legge 27 dicembre 2002, n.289), ha istituito, all'art.3, comma1, lett.b), l'Alta Commissione di studio, con l'incarico di indicare al Governo i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Quale struttura di supporto,

l'Alta Commissione si avvale di quella della Commissione per la spesa pubblica, conseguentemente soppressa.

Ministero delle Attività produttive

Il ministero aveva ereditato le attribuzioni di ben tre dicasteri (Industria, commercio e artigianato; Commercio estero; Comunicazioni), del Dipartimento del turismo della Presidenza del Consiglio, nonché alcune funzioni del Tesoro, della Sanità e del Lavoro. A norma del decreto di organizzazione (decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001, n. 175) il Ministero era stato articolato in quattro dipartimenti.

- Dipartimento per le imprese, ripartito in cinque direzioni generali
- Dipartimento per l'internazionalizzazione diviso in tre direzioni generali
- Dipartimento per il mercato, suddiviso in tre direzioni generali
- Dipartimento per le reti, articolato in quattro direzioni generali.

Quest'ultimo, dopo la ricostituzione del ministero delle Comunicazioni, è stato scorporato dal ministero delle Attività produttive.

Al fine di adeguare l'organizzazione e le funzioni del Ministero ai principi fissati dalla normativa comunitaria nonché dal nuovo riparto di competenze conseguente alla riforma del titolo V della Costituzione, il Ministero ha subito una completa riorganizzazione con il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 34, che ha modificato la struttura fissata dal d.lgs. 300/1999. La nuova organizzazione sarà esaminata nel dettaglio nelle successive relazioni.

Ministero delle comunicazioni

Nel corso del 2002 l'assetto organizzativo del Ministero è rimasto quello sancito dal decreto legge 12 giugno 2001, n. 217, (convertito nella legge 3 agosto 2001, n.317). Ad esso sono state attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di poste, telecomunicazioni, reti multimediali, informatica, telematica, radiodiffusione sonora e televisiva, tecnologie innovative applicate al settore delle comunicazioni, eccetto quelle già attribuite al Dipartimento informazione e editoria, e quelle di competenza dell'Autorità di garanzia nelle comunicazioni.

Con la legge 317/2001 è stato ripristinato il modello organizzativo basato sulle direzioni generali coordinate dal segretario generale.

Nel corso del 2003 il legislatore è intervenuto sulle funzioni e sull'organizzazione ministeriale prima con l'art. 41 del collegato ordinamentale in materia di pubblica amministrazione (legge 16 gennaio 2003, n. 3), che ha, tra l'altro, fissato le attività dell'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione, poi con la riorganizzazione del ministero avvenuta con decreto legislativo 30 dicembre 2003, n. 366. Le modifiche saranno esaminate nel dettaglio nella prossima edizione di questa relazione.

Ministero delle Politiche agricole e forestali

L'organizzazione del Ministero (compresi gli uffici di diretta collaborazione) è ancora quella disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2000 n. 450. Il Ministero, in base a tale decreto, è stato organizzato in due Dipartimenti:

- Dipartimento delle politiche di mercato
- Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi

Ai dipartimenti si aggiungono: l'Ispettorato centrale repressione frodi ed il Nucleo per i sistemi informativi e statistici in agricoltura (di staff). La legge 317/2001, nel convertire il d.l. 217/2001, ha inserito, tra le funzioni del Ministero contenute all'art. 33 del d.lgs. 300/99, anche un riferimento alla normativa comunitaria in materia di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

Presso il Ministero è istituito il Consiglio tecnico-scientifico degli esperti per la politica agricola come organo di alta consulenza.

Gli Uffici di diretta collaborazione mantengono la disciplina stabilita con decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2001, n. 303. Gli uffici di livello dirigenziale non generale sono stati individuati con decreto ministeriale 15 marzo 2002.

Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio

Il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio – a norma del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 2001, n.178 – era organizzato in quattro dipartimenti:

- Dipartimento per lo sviluppo sostenibile, le politiche del personale e gli affari generali;
- Dipartimento per la protezione ambientale;
- Dipartimento per l'assetto dei valori ambientali del territorio;
- Dipartimento per le risorse idriche.

L'assetto organizzativo delineato dal d.p.r. 178/2001 non è mai realmente decollata. In base alla delega contenuta nella legge 6 luglio 2002, n. 137, con il decreto legislativo 6 dicembre 2002, n. 287, sono state ridefiniti finalità e compiti del Ministero. Successivamente, con decreto del Presidente della Repubblica 17 giugno 2003, n. 261 è stato emanato il nuovo regolamento di organizzazione. Con tale provvedimento l'assetto organizzativo del Ministero è stato profondamente ridisegnato. Esso si articola in sei direzioni generali:

- Protezione della natura;

- Qualità della vita;
- Ricerca ambientale e sviluppo; Salvaguardia ambientale;
- Difesa del suolo;
- Servizi interni.

Nell'ambito del Ministero operano altresì strutture speciali e commissioni. Tra queste la Commissione speciale di valutazione di impatto ambientale.

Altre integrazioni sulle attività del Ministero sono contenute nella legge 31 luglio 2002, n. 179, recante disposizioni in materia ambientale.

Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti

L'organizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti - fissata in base al decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001, n. 177 - risultava articolata in quattro macro aree:

- Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per le politiche del personale e gli affari generali;
- Dipartimento per le opere pubbliche e per l'edilizia;
- Dipartimento per la navigazione ed il trasporto marittimo;
- Dipartimento per i trasporti terrestri ed i sistemi informativi e statistici.

Con decreto legislativo. 12 giugno 2003, n. 152, emanato in base alla delega contenuta nella legge 137/2002, è stata prevista la riorganizzazione del Ministero. I provvedimenti di organizzazione saranno emanati con appositi regolamenti. Con il d.lgs. 152/2003 sono stati istituiti dieci Servizi integrati infrastrutture e trasporti di livello sovraregionale. La nascita di tali servizi prelude alla soppressione delle strutture periferiche del Ministero dei trasporti e della navigazione e del Ministero dei lavori pubblici.

Presso il ministero siede il Consiglio superiore dei lavori pubblici, uno dei più antichi organi consultivi dell'amministrazione dello Stato italiano. Anche di tale organismo è previsto il riordinamento.

Non ha subito modifiche l'assetto degli uffici di diretta collaborazione disposto con decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 2001, n. 320.

Sotto la vigilanza del Ministro per le Infrastrutture è posta l'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture, istituita dall'art. 44 del d.lgs. 300/1999.

Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

Il Ministero era articolato, in base al decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001, n. 176, in 2 dipartimenti:

- Il Dipartimento per le Politiche del lavoro ripartito in 6 Direzioni generali;

- il Dipartimento per le Politiche sociali e previdenziali suddiviso in 7 Direzioni generali.

Con il d.l.217/2001 (e la legge di conversione 317/2001), sono state modificate le funzioni del Ministero così come indicate negli articoli 45 e 46 del d.lgs. 300/99.

In seguito, poi, al decreto legislativo 11 agosto 2003 n. 241, emanato in base alla delega contenuta nella legge 6 luglio 2002, n. 137 si è provveduto ad un ampio riassetto organizzativo, con la modifica dell' art. 47 del d.lgs. 300/99 e l'istituzione delle direzioni generali quali strutture di primo livello alla cui individuazione e organizzazione si dovrà provvedere con successivi regolamenti.

Al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali fa capo (congiuntamente al Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca) l'Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale, istituita dall'art. 88 del d.lgs. 300/1999.

Ministero della Salute

Le funzioni del Ministero della Salute erano state inglobate – a norma dell'art. 47 del d.lgs. 300/1999 – nel ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali.

In base a tale previsione era stato emanato, con decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 2000, n.435, il regolamento di organizzazione del Ministero della Sanità. Esso veniva articolato in due dipartimenti:

- Dipartimento per l'ordinamento sanitario, la ricerca e l'organizzazione;
- Dipartimento della tutela della salute umana, della sanità pubblica veterinaria e dei rapporti internazionali.

Anche gli uffici di diretta collaborazione erano stati disciplinati con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001, n. 216.

Con d.l. 217/2001 convertito nella legge 317/2001, le funzioni sanitarie sono state scorporate dal Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali ed è stato istituito il Ministero della Salute. Alla sua riorganizzazione si è proceduto mediante il regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2003, n. 129. Il provvedimento ha articolato il Ministero in tre dipartimenti:

- Dipartimento della qualità;
- Dipartimento dell'innovazione;
- Dipartimento della prevenzione e della comunicazione.

Con decreto del Presidente della Repubblica 12 giugno 2003, n. 208, sono stati disciplinati gli uffici di diretta collaborazione del Ministro mentre con decreto ministeriale 6 agosto 2003, n. 342, è stato emanato il nuovo regolamento sulle funzioni e l'organizzazione del Consiglio superiore di sanità.

Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca

Nel corso del 2002 il modello organizzativo del Ministero era quello fissato in base al decreto del Presidente della Repubblica 6 novembre 2000 n. 347. che suddivideva il Ministero in due dipartimenti, uno per lo sviluppo dell'istruzione, l'altro per i servizi del territorio.

Il nuovo regolamento di organizzazione, emanato con dPR 11 agosto 2003, n. 319, suddivide il Ministero in tre Dipartimenti, due dei quali corrispondenti alla preesistenti strutture ministeriali (Istruzione e Università) mentre il terzo raggruppa le funzioni gestionali.

Sul territorio il Ministero si articola in uffici scolastici regionali (di livello dirigenziale generale).

Fa capo al ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca (congiuntamente al ministero del Lavoro e delle politiche sociali) l'Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale, istituita dall'art. 88 del d.lgs. 300/1999.

Ministero per i Beni e le attività culturali

Nel corso del 2002 non sono intervenute modifiche negli assetti organizzativi del Ministero definiti con il decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 2000, n. 441.

Al vertice dell'amministrazione è posto il segretario generale. Il Ministero è articolato in 8 Direzioni generali che rispondono al Segretario generale.

Gli uffici di diretta collaborazione sono stati disciplinati dal decreto del Presidente della Repubblica 6 luglio 2001, n. 307.

Una completa riorganizzazione del Ministero è, invece, avvenuta con l'emanazione del decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 3, che ha modificato, tra l'altro, l'assetto fissato dall'art. 54 del d. lgs. 300/99.

Rinviando l'esame in dettaglio dell'organizzazione alla relazione, del prossimo anno, ci si limita ad accennare al fatto che il Ministero è stato articolato in 4 dipartimenti, dieci direzioni generali, interne ai dipartimenti, più due presso il gabinetto del Ministro e 17 direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici.

Sono organi consultivi del Ministero: il Consiglio per i Beni Culturali e Ambientali presieduto dal Ministro e composto dai presidenti dei Comitati tecnico-scientifici, da personalità esterne e da rappresentanti del Ministero; il Comitato per i problemi dello spettacolo; nonché 7 Comitati tecnico-scientifici.

1.5. Le amministrazioni regionali

1.5.1. La stagione “statutaria”

La fase politico-istituzionale susseguente alle riforme costituzionali, che hanno inciso sulla ripartizione di funzioni legislative tra Stato e Regioni, rappresenta, senza dubbio, una occasione di portata storica per dare sostanza ai principi autonomistici sanciti nella carta costituzionale. Da parte regionale lo strumento cardine per dare corpo alle nuove funzioni legislative e per adeguare modelli organizzativi ai principi di sussidiarietà e di partecipazione (in primo luogo quella delle autonomie locali) è costituito dallo Statuto.

Con la transizione politico-istituzionale dal un modello accentrato e unitario di organizzazione amministrativa ad un modello policentrico e mirato a valorizzare le peculiarità territoriali a tutte le istituzioni regionali si è posto il problema di bilanciare il primato della decisionalità, che ha trovato legittimazione nell'elezione diretta del presidente della Giunta, con le esigenze della rappresentanza, che rappresentano la vocazione istituzionale dei Consigli.

Con la legge costituzionale 11 novembre 1999, n.1 i Presidenti delle Giunte regionali hanno assunto un ruolo nettamente più rilevante rispetto al passato. La riforma costituzionale prefigura, infatti, la tendenziale perdita di tre poteri fondamentali dei Consigli regionali: elezione del presidente della Giunta, nomina dei vertici amministrativi, di approvazione dei regolamenti. In tale contesto, per i Consigli regionali, diventa primario l'obiettivo di recuperare la funzione di rappresentanza della comunità regionale e di comunicazione con essa.

1.5.2. La formazione degli Statuti

Il procedimento di formazione dei nuovi Statuti regionali non è stato ancora portato a termine da nessuna Regione. Soltanto il Consiglio regionale della Calabria ha approvato, in prima lettura, nella seduta del 13 maggio 2003, il nuovo Statuto regionale. Per quanto riguarda le altre Regioni, solamente la Commissione della Regione Puglia ha definito, il 5 maggio 2003, l'articolato del nuovo Statuto regionale. Le Commissioni consiliari delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Lazio, Liguria, Marche, Molise ed Umbria hanno in esame un progetto organico di revisione dello Statuto regionale. In fase ancora meno avanzato l'iter di approvazione degli Statuti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana, Piemonte. Nella Regione Veneto la Commissione per lo studio dello Statuto è stata istituita il 27 maggio 2003.

Di seguito, è riportata una tabella riassuntiva sullo stato attuale di elaborazione degli statuti regionali – aggiornata al 31 maggio 2003:

**Stato dell'arte dei lavori delle Commissioni
per la riforma degli statuti regionali al 31 maggio 2003**

	Regione	Progetti presentati	Stato dell'arte
1	<i>ABRUZZO</i>	La proposta è stata approvata dalla Commissione in data 5/12/2001 (sottoposta a consultazioni esterne).	A seguito delle consultazioni esterne la Commissione ha ripreso l'esame della proposta in base alle osservazioni formulate dalle parti consultate. E' in fase di ultimazione la stesura definitiva.
2	<i>BASILICATA</i>	La proposta è stata presentata in data 20/11/2002.	Esaminato il Titolo I (Principi fondamentali) e II (Organi della Regione). Detti titoli in fase di rielaborazione da parte degli esperti, sulla base delle indicazioni della Commissione.
3	<i>CALABRIA</i>	La proposta è stata presentata dall'Ufficio di Presidenza in data 27/09/2001 (sottoposta a consultazioni esterne).	In data 13 maggio 2003 il Consiglio regionale ha approvato, in prima lettura, il nuovo Statuto regionale
4	<i>CAMPANIA</i>	Sono state presentate 4 proposte di legge statutaria.	La Commissione ha dato mandato ad alcuni dei suoi componenti di approfondire ed elaborare i vari Titoli del nuovo Statuto regionale, già definiti dalla Commissione medesima. A seguito delle indicazioni inerenti i vari Titoli consulenti di supporto alla Commissione medesima hanno presentato, in data 2 maggio 2003, la bozza del nuovo Statuto regionale. Iniziato l'esame dell'articolato.
5	<i>EMILIA ROMAGNA</i>	La Commissione ha adottato una "Ipotesi di proposizione normativa per la redazione di un progetto di Statuto", elaborata dagli esperti (sottoposta ad audizioni esterne).	La Commissione ha approvato gli articoli 7 e 8 inerenti i poteri e le funzioni del Consiglio regionale.
6	<i>LAZIO</i>	Sono state presentate 2 proposte	La Commissione ha approvato gli articoli da 1 a 16 inerenti i principi fondamentali e gli articoli da 17 a 30 relativi all'ordinamento regionale.
7	<i>LIGURIA</i>	Alla Commissione è stata consegnata in data 15/11/2002 una bozza di articolato.	La bozza di articolato è stata esaminata da parte della Commissione. A seguito della presentazione di emendamenti e di note rispettivamente da parte dei commissari e dei consulenti la Commissione ha riesaminato l'articolato.
8	<i>LOMBARDIA</i>	Alla Commissione è stata recentemente presentata una	La bozza costituisce il testo base per i lavori futuri di approfondimento da

		bozza tecnica del nuovo Statuto regionale.	parte della Commissione.
9	<i>MARCHE</i>		La Commissione, in data 13 marzo 2003, ha definito l'articolato inerente la nuova Carta statutaria regionale. Si evidenzia, comunque, che la forma di governo contiene quattro ipotesi alternative. In corso consultazioni esterne.
10	<i>MOLISE</i>	Proposta del 26 giugno 2002.	La commissione si è suddivisa in tre sottogruppi. Esaminato l'articolato predi-spinto dal primo e dal secondo sottogruppo inerente i principi fondamentali, gli istituti di partecipazione popolare, i rapporti con l'Unione Europea, l'amministrazione, la finanza, la contabilità, il demanio, le norme transitorie e di revisione statutaria. E' stata anche definita la questione relativa al rapporto Regione ed Enti locali (Consiglio delle Autonomie locali – composizione e funzioni). La Commissione ha dato incarico ai consulenti di redigere un articolato sulla forma di governo.
11	<i>PIEMONTE</i>	Sono state presentate due proposte di legge statutarie inerenti il Consiglio delle Autonomie locali.	La Commissione, in data 3 febbraio 2003, ha definito lo schema (indice e indicazioni di possibili contenuti dei vari Titoli e Capi) del nuovo Statuto regionale.. In corso consultazioni esterne.
12	<i>PUGLIA</i>	La Commissione ha elaborato un testo unificato (novembre 2001).	La Commissione che aveva redatto, in data 26 marzo 2003 una stesura provvisoria del nuovo Statuto regionale, ha ridefinito l'articolato in data 5 maggio 2003. In corso consultazioni esterne.
13	<i>TOSCANA</i>		La Commissione ha ultimato l'esame delle schede tematiche di approfondimento (elaborate da un gruppo di lavoro interno) dalla n.1 alla n.6. Sulla base delle indicazioni della Commissione il gruppo tecnico ha predisposto un articolato (non sono stati elaborati i Principi generali). Nell'ultima seduta di maggio, la Commissione ha iniziato l'esame dell'articolato in questione.
14	<i>UMBRIA</i>		La Commissione ha definito circa 50 articoli inerenti i principi fondamentali, gli enti locali, i rapporti con l'Europa, la partecipazione, l'ordinamento amministrativo, le risorse, il bilancio e il patrimonio. In corso d'esame le tre ipotesi normative inerenti la forma di governo.

Nella elaborazione delle norme fondamentali dell'ordinamento delle Regioni, sono emersi alcuni caratteri distintivi non sempre omologhi. La "stagione" statutaria non è ancora conclusa, ma già è possibile ricavare alcune linee di tendenza che si possono così riassumere:

- il metodo della programmazione viene valorizzato effettivamente soltanto in pochi Statuti regionali;
- il ruolo del Consiglio delle Autonomie locali, pur previsto in alcuni statuti, risulta assai limitato. Essi vengono, infatti, previsti come una sede ibrida di concertazione piuttosto che come strumento per realizzare un reale coinvolgimento degli Enti locali;
- non sono previsti organismi che istituzionalizzino la rappresentanza di interessi;
- sono, invece, previsti organismi operativi, in genere definiti agenzie regionali per lo sviluppo. Peraltro, alcuni Statuti li fanno derivare dalla Giunta, altre invece li imputano al Consiglio regionale.

In generale, emerge una marcata distanza tra gli impegnativi principi presenti nelle disposizioni iniziali degli Statuti o delle proposte in discussione e la definizione di strumenti operativi per accrescere la partecipazione e per valorizzare le funzioni programmatiche dell'ente regionale.

1.5.3. Alcuni casi significativi nella elaborazione degli Statuti regionali

Abruzzo

Nella bozza del nuovo Statuto, presentata il 21 ottobre 2001, si afferma che "La Regione concorre all'ampliamento della base produttiva, nel rispetto dell'ambiente e secondo le regole dello sviluppo sostenibile; valorizza il ruolo dell'imprenditoria; tutela la dignità del lavoro e contribuisce alla realizzazione della piena occupazione, anche attraverso la formazione e l'innovazione economica e sociale" (art. 5, comma 3).

Il principio di sussidiarietà è posto in rilievo, prevedendo che la Regione "sostiene e valorizza l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale e la realizzazione dei diritti e della solidarietà sociale". Al fine di favorire il coinvolgimento operativo delle autonomie funzionali, lo Statuto prevede che "I programmi, i progetti e le azioni regionali sono deliberati dalla Giunta in base a norme che assicurano il concorso degli Enti locali e delle autonomie funzionali" (art. 51, comma 2).

Per assicurare al meglio l'azione sul territorio è prevista la costituzione di Agenzie regionali "per lo svolgimento di compiti specifici" e Aziende che godono di "autonomia imprenditoriale"

I rapporti tra la Regione e le autonomie funzionali saranno garantiti da una Conferenza regionale per la programmazione presso la presidenza della Giunta regionale, che, come “organo consultivo della Regione” è presieduta dal Presidente della Giunta o da un Assessore delegato, è “composta da rappresentanti delle autonomie funzionali, delle categorie sociali, dei sindacati, del terzo settore, dell’associazionismo e del volontariato”.

Basilicata

La bozza di modifica dello Statuto della Regione Basilicata fissa esclusivamente una serie di principi. In essi si afferma, in primo luogo, che “La Regione Basilicata attua, nella legislazione e nell’attività amministrativa, il principio di sussidiarietà”. In tale azione, “La Regione interviene con atti legislativi, con provvedimenti amministrativi solo in relazione alle attività per le quali non possono adeguatamente provvedere i singoli e le formazioni sociali. Nel pieno rispetto dell’autonomia e dell’iniziativa dei privati, le pubbliche funzioni sono svolte dalla Regione e dagli Enti locali regionali in maniera proporzionata agli obiettivi pubblici individuati e in funzione del perseguimento dei beni comuni indivisibili, che non possono essere adeguatamente realizzati dai singoli o dalle formazioni sociali. L’esercizio delle funzioni amministrative spetta agli Enti territoriali autonomi più prossimi agli interessi dei cittadini. La legge riconosce e garantisce le autonomie funzionali”.

Calabria

Nel nuovo Statuto della Regione Calabria si valorizza il “principio di sussidiarietà, conferendo ai Comuni e alle Province tutte le funzioni e i compiti che non attengono ad esigenze unitarie per la collettività ed il territorio regionale, incentivando l’esercizio associato delle funzioni sulla base di criteri di differenziazione, adeguatezza e prossimità, nonché promuovendo e valorizzando l’autonoma iniziativa delle formazioni sociali, delle autonomie funzionali e dei cittadini singoli o associati per lo svolgimento delle attività di interesse generale, di soddisfacimento dei diritti e di realizzazione della solidarietà sociale”. A proposito dei rapporti tra la Regione e gli Enti locali, la bozza predisposta prevede che “La Regione riconosce negli istituti della concertazione e della programmazione negoziata uno strumento essenziale di governo, anche ai fini dello sviluppo socio-culturale ed economico-territoriale della Regione”

La potestà di istituire “enti ed aziende regionali” è attribuita all’assemblea regionale.

Lazio

Il testo in discussione afferma che la Regione “disciplina l’organizzazione del governo locale sul proprio territorio, applicando il principio di sussidiarietà allo scopo di favorire il più ampio autogoverno delle comunità”, individuando “i bacini costituiti da territori aventi una peculiare ed unitaria vocazione economica, apprestando strutture di servizio, uffici e sportelli unici, con il coinvolgimento degli Enti locali territorialmente interessati”.

La bozza di Statuto prevede “la partecipazione degli Enti locali e dei privati al procedimento programmatico”. Il principio di sussidiarietà sembra di tipo verticale piuttosto che orizzontale, non essendo previsti rilevanti luoghi di intervento per le autonomie funzionali, neanche in fase programmatica (di stretta spettanza dell’esecutivo regionale).

Liguria

Il “Documento di principi e indirizzi per la stesura del nuovo Statuto della Regione”, presentato il 22 giugno 2001, afferma che lo Statuto “farà proprio” il principio di sussidiarietà “inteso come criterio guida sia dei rapporti tra la Regione e gli Enti locali, sia tra la Regione e la società civile”.

Marche

Il testo dello Statuto in discussione delle Marche prevede che “La Regione promuove e sostiene lo sviluppo delle autonomie locali ponendole a fondamento della propria azione secondo i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione”, garantendo “la più ampia partecipazione delle autonomie funzionali e delle formazioni sociali all’esercizio dell’attività legislativa e amministrativa” e favorendo “altresi, sulla base del principio di sussidiarietà, l’iniziativa dei cittadini, singoli e associati, diretta a consentire la realizzazione della politica regionale”

Toscana

Il documento di base per la definizione dello Statuto sancisce che “il rifiuto di ogni forma di centralismo regionale e un’impostazione che assuma il principio di sussidiarietà come elemento guida dei rapporti della Regione con gli Enti locali e le organizzazioni della società toscana saranno tra i principali motivi ispiratori del nuovo Statuto”

Umbria

Nella proposta di riforma dello Statuto è prevista “l’individuazione di strumenti e modalità idonei per consentire un apporto collaborativo permanente delle rappresentanze elettive delle autonomie locali, nonché delle categorie del lavoro e della produzione”.

1.6. Gli enti locali

1.6.1. I nuovi scenari delineati dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3

La nuova formulazione dell’articolo 114 della Costituzione ha determinato una cesura profonda con gli assetti ordinamentali precedenti alla riforma del titolo V della Costituzione, poiché assicura garanzia costituzionale diretta alla potestà statutaria di Comuni, Province e Città metropolitane. Lo Statuto diventa fonte privilegiata per cogliere il profilo identitario di ciascun ente.

Se – come prevede l’intero disegno di riassetto del titolo V della Costituzione – le funzioni amministrative devono far capo, prevalentemente, a Comuni e Province, è evidente che i loro assetti organizzativi devono poter rispondere alla mole ed alla varietà di compiti che l’ordinamento assegna loro. L’organizzazione degli enti locali deve essere orientata a soddisfare, sia in termini di adeguatezza, sia in termini di efficacia, i compiti assegnati.

Un forte processo di innovazione ha interessato in questi ultimi anni le Province, che hanno visto fortemente enfatizzare il loro ruolo di enti di coordinamento e programmazione dello sviluppo locale. Il trasferimento di risorse umane a tali enti è stato cospicuo, interessando – secondo stime del 2002 – l’80% del personale coinvolto nel decentramento di funzioni dallo Stato alle amministrazioni territoriali.

Le Province hanno raggiunto, nel loro insieme, una dimensione organizzativa in grado di garantire in maniera adeguata le funzioni di governo di vasta area locale. I dati disponibili sull’organizzazione puntuale delle Province non sono aggiornati al 2002, ma l’Annuario Istat “Statistiche delle Amministrazioni Pubbliche”, relativo al 1999, mette in evidenza come nelle Province esista una strutturazione per unità organizzative interne ed una presenza di dirigenti in grado di garantire l’espletamento dei compiti in carico a tali enti.

1.6.2. Alcuni indicatori sugli assetti organizzativi: Statuti e Unioni di Comuni

Al momento della stesura della presente relazione, non sono disponibili dati aggiornati e quantitativamente significativi sull'organizzazione che gli enti locali si stanno dando sulla base delle leggi e dei poteri prefigurati dall'art.114 della Costituzione. In carenza di elementi di valutazione specifici, un indicatore comunque utile, per verificare in che misura si stia sviluppando il posizionamento istituzionale degli enti locali, è dato dal numero degli Statuti depositati presso il Ministero dell'Interno. Gli Statuti pervenuti alla raccolta ufficiale erano, al 31 dicembre 2002, 7.692, il 94,93% degli 8.102 Comuni italiani. Alla fine del 2000 gli Statuti pervenuti erano 7.641 (94,31%), al 31 dicembre 2001 essi erano saliti a 7.671 (94,68%). Vi è, come si vede, un progresso lento, ma costante. La lentezza del processo si giustifica, peraltro, anche con la circostanza che il totale degli Statuti pervenuti alla raccolta è quasi vicino al 100%. Alla fine dello scorso anno, infatti, il numero degli Statuti mancanti è di 4120 unità.

Per le Province è da segnalare un andamento diverso da due anni a questa parte: da dicembre 2000 il numero degli Statuti depositati è fermo a quota 100 (sulle 102 province italiane).

La situazione degli Statuti dal 2000 al 2002 è schematizzata nelle tabelle che seguono.

Statuti degli Enti Locali

Tabella 1 Situazione al 31 dicembre 2000

ENTI LOCALI	TOTALE	STATUTI PERVENUTI ALLA RACCOLTA UFFICIALE		STATUTI MEMORIZZATI NELLA BANCA DATI		MODIFICHE PERVENUTE RACC. UFF.	MODIFICHE PERVENUTE ED EFFETTUATE IN ATTUAZIONE			
		N.	%	N.	%		N.	L. 81/93	D.L. 29/93	L.127/97
COMUNI	8.102	7.641	94,31	5.108	66,84	5.702	3.061	883	511	1.196
PROVINCE	102	100	98,04	100	100,00	177	70	27	27	48

Fonte: SISTAN- Ministero dell'Interno

Tabella 2 Situazione al 31 dicembre 2001

ENTI LOCALI	TOTALE	STATUTI PERVENUTI ALLA RACCOLTA UFFICIALE		STATUTI MEMORIZZATI NELLA BANCA DATI		MODIFICHE PERVENUTE RACC. UFF.	MODIFICHE PERVENUTE ED EFFETTUATE IN ATTUAZIONE				
		N.	%	N.	%		N.	L. 81/93	DL 29/93	L.127/97	L.265/99
COMUNI	8.102	7.671	94,68	6.108	75,38	7.330	3.168	916	622	1.808	720
PROVINCE	102	100	98,04	100	100,00	248	70	27	27	48	27

Fonte: SISTAN- Ministero dell'Interno

Dati Nazionali (aggiornati al 31 dicembre 2002)

ENTE	TOTALE	PERVENUTI AL MINISTERO DELL'INTERNO	%	MODIFICHE PERVENUTE
COMUNI	8102	7692	94,93	8294
PROVINCE	102	100	98,04	264

Altro indicatore significativo è costituito dal processo di Unione di comuni (disciplinato dalla legge 3 agosto 1999, n.265 ora trasfusa nel Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267). La fattispecie dell'Unione di comuni non ha più, come nell'ordinamento precedente, un carattere temporaneo, ma si qualifica come scelta di gestione coordinata di servizi da parte degli enti e può sfociare nella fusione tra Comuni. La potenzialità di tale forma di aggregazione (di servizi e di istituzioni) è estremamente ragguardevole, se si tiene conto che i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sono 5.829 sul totale di 8.102. Il fenomeno ha avuto il seguente andamento: le Unioni costituite fino al 1999 erano 8; al 31 ottobre 2001 erano salite a 134; erano 154 al settembre 2002, per arrivare a 202 al febbraio 2003. L'andamento mostra una significativa accelerazione nella costituzione delle Unioni di comuni.

Esse sono fortemente concentrate in alcune aree limitate. Nel 2001 le Unioni erano così ripartite per zone: 105 al Nord, 13 al Centro, 16 al Sud. Nel 2002 al Nord le Unioni avevano raggiunto il numero di 113, al Centro erano 21, al Sud erano attestate su 20 unità. La suddivisione per Regioni, al settembre 2002 e al febbraio 2003, è riassunta nella tabella seguente:

Tabella – La ripartizione delle Unioni dei Comuni su base regionale

REGIONI	UNIONI ATTUALI FEBBRAIO 2003	UNIONI AL SETTEMBRE 2002
Lombardia	45	36
Veneto	29	27
Piemonte	33	26
Friuli Venezia Giulia	11	15
Lazio	17	11
Puglia	17	11
Emilia Romagna	7	7
Marche	7	6
Molise	8	3
Abruzzo	4	3
Trentino Alto Adige	2	2
Sardegna	2	2
Campania	5	2
Calabria	2	1
Umbria	1	1
Sicilia	7	1

Tutti i dati riportati in questo paragrafo e la tabella sono estratti dal *Secondo rapporto sullo stato delle autonomie locali*, I temi, Formez, 2003.

1.7 Le Autorità e le agenzie

Negli anni 80-90 fu ideato, avviato e realizzato un ampio mutamento della macchina organizzativa statale “tradizionale,” costituita principalmente dai Ministeri; al contempo, il Paese, analogamente a quanto già avvenuto in altre parti d’Europa e del mondo intero, conferì un’impronta innovativa al ruolo della pubblica amministrazione mediante l’istituzione di numerose strutture denominate “autorità indipendenti”, che si aggiunsero così all’esiguo numero di organismi di tal specie già posti in essere (es. Consob).

Come noto, il ricorso alla denominazione “autorità indipendenti” è puramente convenzionale e foriero di difficoltà interpretative; l’espressione, difatti, pur caratterizzando strutture che sono o dovrebbero essere esenti da intromissioni da parte del potere politico, sia per quanto attiene ai profili strutturali che a quelli organizzativi, in realtà assembla figure tra loro indubbiamente eterogenee.

Proprio per tale ragione, la Commissione istituita dal Ministro per la funzione pubblica al termine del 2002 ha ritenuto, nel fare tesoro dei lavori espletati dalla precedente Commissione già operante presso il Dipartimento, di riordinare le strutture in questione, mutandone, anzitutto, il nome in “Istituzioni pubbliche indipendenti”. Si è quindi perseguito l’intento di includere all’interno di questa categoria solamente le figure ritenute dalla commissione realmente caratterizzate da tale profilo “autonomistico”.

Il secondo proposito è stato poi quello di riordinare la normativa vigente relativa alle autorità esistenti, normativa oramai stratificata nel tempo e caratterizzata dalle numerose differenze tra i vari organismi sotto numerosi profili (modalità di scelta dei componenti degli organi, durata etc.).

Il progetto, tradottosi in uno schema di disegno di legge del Ministro Mazzella, connota le Istituzioni quali persone giuridiche pubbliche in posizione di terzietà rispetto agli interessi variamente curati e al contempo dotate di elevata discrezionalità tecnica e professionale; quest’ultimo aspetto denota la necessità che i componenti di tali organismi abbiano specifiche conoscenze e capacità nel settore oggetto di intervento da parte delle Istituzioni.

Queste sono individuate come segue:

- Garante per la protezione dei dati personali
- Autorità garante della concorrenza e del mercato
- Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
- Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB)
- Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP)

- Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati;

- Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, che rimane al momento disciplinata dalla legge 11 febbraio 1994, n.109. Per quanto concerne tale Autorità, tuttavia, è prevista l'adozione di successivo/i decreto/i legislativo/i al fine di ridefinirne le competenze, tenendo conto della normativa comunitaria, dell'interesse nazionale e del nuovo assetto di poteri definito dal novellato articolo 117, della Costituzione, che ridistribuisce le competenze normative tra Stato ed autonomie territoriali.

Non è quindi menzionata, tra gli organismi comunemente considerati indipendenti, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che continua ad essere quindi (per ora) disciplinata dalla legge 14 novembre 1995, n.481.

Lo schema di disegno di legge si sostanzia, come accennato, in un progetto di riordino unitario della disciplina delle Istituzioni indipendenti, pur nel rispetto delle proprie peculiarità.

Si è voluto, ad esempio, dettare un corpo di regole omogenee in ordine alla nomina dei componenti di tali strutture, alla relativa procedura, alla disciplina delle incompatibilità, alla durata dei rispettivi mandati (fissata a sette anni) e ad alcuni aspetti inerenti al funzionamento interno. Quest'ultimo, ad esempio, è sottoposto ad una disciplina unitaria circa il quorum strutturale e funzionale (presenza dei due terzi dei componenti del Consiglio e voto favorevole della maggioranza dei presenti, con prevalenza, in caso di parità, del voto del Presidente). Interessante la prescrizione di voto palese per tutte le Istituzioni.

Tra le innovazioni dirimenti e unitarie delineate nel progetto di riforma, da segnalare la previsione del parere del Consiglio di Stato sui regolamenti delle Istituzioni, eccezione fatta per quelli di organizzazione e di contabilità, sui quali si è voluta preservare la massima autonomia e indipendenza dall'influenza di qualsivoglia organo dello Stato.

Il contemperamento tra le due esigenze contrapposte di rispetto dell'autonomia di tali strutture e di conferimento di un'impronta unitaria al sistema ha comunque comportato la scelta di preservare intatta una parte della disciplina vigente: sono quindi al momento inalterati il trattamento economico e previdenziale del Presidente e dei componenti del Consiglio e la tipologia di atti da adottare, fermo rimanendo, in quest'ultimo caso, che lo schema reca alcune disposizioni attinenti alla procedura di adozione di tali atti.

Un altro chiaro sintomo dell'autonomia delle Istituzioni è costituito dalla ribadita autodeterminazione organizzativa; questa è esercitata per il tramite di appositi regolamenti che, comunque, dovranno attenersi al principio della distinzione tra attività deliberativa, di indirizzo e di controllo, spettanti al Consiglio, e attività di gestione ed istruttorie, svolte invece dalla struttura organizzativa, ed in particolare dai dirigenti.

Anche la figura del Segretario generale, vertice dell'apparato amministrativo, è confermata laddove già prevista attualmente.

Per quanto concerne il personale dipendente delle Istituzioni, lo schema dispone il ricorso al concorso pubblico per titoli ed esami come sistema di accesso generalizzato nei ruoli delle varie Istituzioni. Oltre al personale di ruolo, tali organismi possono ricorrere a personale assunto a tempo determinato, retribuito in base alla prestazione richiesta e alla qualifica rivestita. E' inoltre consentita la possibilità di avvalersi di personale di altre amministrazioni pubbliche, di aziende locali di servizi pubblici o di altre Istituzioni nonché di lavoratori autonomi.

Dal novero delle Istituzioni pubbliche indipendenti esula l'Agazia per la vigilanza sui fondi pensione, la cui istituzione è demandata a successivo decreto legislativo, Agazia che eredita competenze e risorse attualmente facenti capo alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione, di cui è prevista contestualmente la soppressione. Difatti, alcune peculiarità inerenti alle modalità operative della Commissione sembrano rendere più consona alla sua natura la configurazione come Agazia. Basti pensare alle direttive adottate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali per l'esercizio delle funzioni della Commissione o alla vigilanza esercitata dal relativo Ministero sull'operato della Commissione stessa. Tali aspetti, unitamente all'elevato "tecnicismo" dell'attività svolta dalla Commissione, accostano quest'ultima alle Agenzie già configurate dall'ordinamento, ed in particolare a quelle previste dal d.lgs.300/1999, a cui si rinvia nello schema di disegno di legge, in quanto compatibile.

Quindi, il progetto si propone di distinguere nettamente, sia per i profili strutturali che per quelli funzionali, gli organismi realmente definibili indipendenti in quanto in possesso dei requisiti su indicati, e quelli che, pur caratterizzati in modo distinto dalle strutture tradizionali dell'amministrazione pubblica quale, ad esempio, il Ministero, sono soggette, sotto varia forma, all'ingerenza dell'apparato politico-governativo.

1.8 Gli Enti pubblici nazionali

La vasta ed articolata area degli enti pubblici non ha subito, nel periodo considerato, cambiamenti paragonabili a quelli avvenuti tra la fine degli anni Ottanta e la prima metà degli anni Novanta. In quella fase alcuni tra i grandi enti previdenziali furono soggetti a significativi processi di riorganizzazione.

Nel dare notizia degli interventi di riassetto che si sono realizzati nel corso del 2002, pertanto, si ritiene utile richiamare il quadro generale illustrato nella relazione dello scorso anno, sul quale non vi sono stati cambiamenti sostanziali.

L'articolo 57 della legge 17 maggio 1999, n. 144 ha conferito al Governo la delega a emanare decreti per il riordino degli enti pubblici di previdenza e di assistenza, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) fusione per incorporazione di enti o funzioni identiche, omologhe o complementari, tendenzialmente in un solo ente per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e in due enti separati per le altre funzioni previdenziali e assistenziali in favore dei dipendenti di amministrazioni pubbliche e, rispettivamente, di ogni altro beneficiario;

- b) trasformazione in associazioni o persone giuridiche di diritto privato degli enti che non svolgono funzioni o servizi di rilevante interesse pubblico;
- c) distinzione e separazione della funzione di gestione amministrativa da quella di indirizzo e vigilanza;
- d) attribuzione di tutte le funzioni di gestione ad un solo organo collegiale ristretto, nominato dal Governo;
- e) adeguamento funzionale del numero dei componenti degli organi di indirizzo e vigilanza;
- f) omogeneità di organizzazione per enti pubblici omologhi di comparabile rilevanza, anche sotto il profilo delle procedure di nomina degli organi;
- g) distinzione e separazione degli apparati serventi dell'organo di indirizzo e vigilanza da quelli dell'organo di gestione;
- h) definizione delle funzioni della dirigenza;
- i) decentramento territoriale degli enti, in sintonia con il principio di distinzione e separazione delle funzioni di indirizzo e vigilanza da quella di gestione amministrativa e di quest'ultima dalla gestione operativa;
- j) razionalizzazione e omogeneizzazione degli attuali poteri di vigilanza ministeriale;
- k) razionalizzazione del controllo della Corte dei conti;
- l) contenimento delle spese di funzionamento e dei costi organizzativi e gestionali;
- m) promozione delle sinergie tra gli enti.

A tale previsione normativa non è stata, peraltro, data attuazione.

Nel settore degli enti pubblici, la più incisiva riforma degli ultimi anni ha riguardato i Monopoli di Stato. All'Ente Tabacchi Italiani, costituito con decreto legislativo 9 luglio 1998, n. 283, sono stati trasferiti i rami industriali dell'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato. Con due successivi provvedimenti (decreto del Presidente della Repubblica 7 febbraio 2000, n. 115, e con un decreto del direttore generale del 19 giugno 2000) si è parallelamente provveduto alla riorganizzazione della restante parte dei Monopoli di Stato, che assolve a competenze fiscali, di contrasto del contrabbando e di gestione di giochi e lotterie.

Il processo di trasformazione in ente di diritto privato (S.p.A) – con la possibilità del collocamento di azioni sul mercato – è stato realizzato nel corso del 2002. Con decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2003, n.385, è stato, invece, emanato il regolamento di organizzazione dell'amministrazione autonoma dei monopoli di stato.

L'assetto dell'intero settore degli enti pubblici è, peraltro, oggetto di attenta riconsiderazione.

Con la legge 137/2002 è stata data al governo la possibilità di intervenire, laddove sia necessario, per alleggerire le gestioni pubbliche sia provvedendo alla riorganizzazione degli enti pubblici esistenti, sia sopprimendo quelli non necessari.

Un primo importante risultato nell'opera di razionalizzazione del settore delle amministrazioni "nazionali" non statali si è avuto con la riforma di tre importanti istituti di ricerca. Sulla base dei principi di delega posti dalla legge 137/2002 sono stati, infatti, emanati tre provvedimenti relativi al Consiglio nazionale delle ricerche (Cnr), all'Istituto nazionale di astrofisica (Inaf) e all'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (Enea).

La riorganizzazione del Cnr è stata dettata dal decreto legislativo 4 giugno 2003 n. 137. In pari data è stato emanato anche il decreto legislativo 4 giugno 2003, n.138 mediante il quale si è provveduto al riassetto dell'Inaf. Con il decreto legislativo 3 settembre 2003, n.257, si è, provveduto, al ridisegno organizzativo dell'Enea.

Infine, con l'art. 8 del decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modifiche, in legge 8 agosto 2002, n. 178, è stata costituita la società per azioni Coni Servizi spa. L'ente, il cui personale è stato trasferito alla società, utilizzerà quest'ultima per l'espletamento dei propri compiti, all'interno di un rapporto disciplinato da un contratto di servizio annuale.

Peraltro, con il decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 15, si è provveduto ad apportare ulteriori modifiche all'organizzazione dell'ente, contenuta nel decreto legislativo.23 luglio 1999, n. 242. Di questo si parlerà in dettaglio nelle prossime relazioni.