

21 OTTOBRE 2015

La legge Madia: riorganizzazione dell'amministrazione pubblica?

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino



La legge Madia: riorganizzazione dell'amministrazione pubblica?*

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Un angolo prospettico di un certo significato nell'analizzare la presente legge rispetto al suo ambizioso oggetto (la riforma dell'amministrazione pubblica) è costituito dalle norme dedicate all'apparato ministeriale, sia centrale che periferico e le norme dedicate all'amministrazione regionale e locale, quale parte dell'amministrazione pubblica complessivamente intesa.

Se, infatti, la ratio della legge è quella di aggredire gli snodi principali di una organizzazione evidentemente in affanno, lenta, farraginoso ed inefficiente, i due versanti sopra citati (quello ministeriale e quello territoriale) costituiscono dimensioni inevitabili di intervento, se non altro per l'immediata vicinanza di quelle dimensioni alle prestazioni utili ai cittadini e all'attività di supporto allo sviluppo economico-produttivo.

Le norme cui si fa riferimento sono contenute nel Capo II, artt. 8-11. In estrema sintesi tali norme prevedono in primo luogo, la delega per modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali. In generale con riguardo all'amministrazione statale centrale e periferica vengono indicati i seguenti principi: la riduzione degli uffici e del personale, anche dirigenziale dell'amministrazione centrale e periferica; rafforzamento degli uffici che erogano prestazioni a cittadini e alle imprese; costituzione di uffici comuni; eliminazione di duplicazioni e sovrapposizioni; razionalizzazione e potenziamento delle funzioni di polizia; istituzione del numero unico europeo 112 su tutto il territorio nazionale; riordino generale delle funzioni di polizia nei vari settori di tutela della buona fede e riorganizzazione del Corpo forestale con eventuale accorpamento in altro corpo e senza incidere sui livelli minimi di protezione.

Con riguardo poi alle forze di polizia la loro riorganizzazione sarà guidata dai seguenti principi:

* Intervento al Seminario a porte chiuse sulla Legge Madia organizzato da *federalismi*, Osservatorio sui processi di governo e *FormAP*, tenutosi a Roma, il 7 ottobre 2015.



- a. con riguardo alle forze di polizia, revisione delle norme sul reclutamento, sullo stato giuridico e sulla progressione di carriera tenendo conto del merito e della professionalità;
- b. ancora con riguardo alle forze di polizia, riutilizzo dei risparmi realizzati nello stesso settore di amministrazione;
- c. eventuale accorpamenti tra Capitanerie di porto e Marina militare.

Esplicitamente con riguardo all'amministrazione centrale e in applicazione dei principi e criteri direttivi di cui agli articoli 11, 12 e 14 della legge n. 59 del 1997, e con lo scopo di dare attuazione all'art. 95 della Costituzione, la legge prevede la riforma dell'art. 5 della legge n. 400 del 1988 allo scopo di:

- a. le competenze regolamentari e quelle amministrative funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio;
- b. le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche;
- c. i procedimenti di designazione e di nomina di competenza dei ministri, allo scopo di ricondurli all'unitaria visione del Consiglio dei ministri;
- d. la disciplina degli uffici di collaborazione dei ministri con determinazione da parte del Presidente del consiglio delle risorse da attribuire agli uffici stessi, anche al fine di garantire adeguate qualificazioni professionali;
- e. le competenze in materia di vigilanza sulle agenzie governative nazionali;
- f. soppressione degli uffici ministeriali le cui competenze si sovrappongono a quelle delle autorità indipendenti;
- g. revisione del modello dipartimentale dei ministeri e maggiore flessibilità nella loro organizzazione.

La legge si occupa poi della riorganizzazione delle Prefetture che dovrebbero divenire Uffici territoriali dello Stato, attuando finalmente il disegno già previsto nella legge n. 59 del 1997, con l'applicazione dei seguenti principi:

- a. adeguamento della rete delle prefetture alla legge n. 56 del 2014 (abolizione delle Province) tenendo conto di una complessità di parametri, tra cui, diffusione della criminalità, presenza della città metropolitana;
- b. trasformazione delle Prefetture in Uffici territoriali dello Stato quale punto di riorganizzazione unica tra amministrazioni periferiche dello Stato e cittadini e l'attribuzione al Prefetto della responsabilità dell'erogazione dei servizi ai cittadini.



Allo scopo di “accompagnare” tale percorso, oltre le norme procedurali di raccordo tra Governo, Commissioni parlamentari e Aula e alla previsione dei decreti correttivi e integrativi, la legge prevede curiosamente che entro sei mesi dall’adozione del primo decreto legislativo siano definiti i criteri per la ricognizione di tutte le funzioni e competenze attribuite alle amministrazioni pubbliche. Sarebbe forse stato opportuno partire proprio da tale ricognizione e dunque prevederne una sorta di priorità logica rispetto a tutta la complessiva riorganizzazione.

L’art. 10 si occupa esplicitamente del riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, attraverso una delega che il Governo dovrebbe onorare in 12 mesi dall’entrata in vigore della legge, attenendosi ai seguenti criteri, di cui alcuni di dubbia costituzionalità:

- a. ridefinizione delle circoscrizioni territoriali con riduzione del numero delle attuali 105 a non più di 60, salvaguardo la presenza di almeno una camera per Regione;
- b. ridefinizione di compiti e funzioni con possibilità di attribuire per delega alle Camere funzioni di Stato e Regioni (!);
- c. definizione ad opera del Ministero dello sviluppo economico, sentita Unioncamere, di standard nazionali di qualità delle prestazioni;
- d. riduzione del numero dei componenti dei consigli e delle giunte (!).

L’art. 11, infine, si occupa della dirigenza pubblica, complessivamente intesa e comprendente anche quella delle Regioni e degli enti locali, in tal modo incidendo in maniera pesante e significativa su ambiti di competenza regionale e degli enti locali.

I criteri cui devono ispirarsi i decreti legislativi sono:

- a. istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento, caratterizzato, tra l’altro, da una piena mobilità tra i ruoli;
- b. istituzione di un ruolo unico dei dirigenti statali presso la Presidenza del Consiglio;
- c. istituzione di un ruolo unico della dirigenza regionale, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni;
- d. istituzione di un ruolo unico dei dirigenti degli enti locali previa intesa in sede di Conferenza Stato-Città;
- e. abolizione della figura del segretario comunale e attribuzione ai dirigenti degli enti locali dei relativi compiti.

I criteri successivi sono finalizzati a prevedere una serie di principi comuni alla dirigenza complessivamente intesa per quanto riguarda il concorso, i titoli professionali, gli avanzamenti di carriera, il merito, la formazione etc.



Quali valutazioni per questo complesso cos' articolato (sebbene solo per principi)?

La prima è certamente di carattere positivo: dalla delega, infatti, emerge la linea di fondo un approccio complessivo e organico, svincolato dalla pressione delle emergenze e dei tagli, secondo un disegno organico, indirizzato e monitorato dalla Presidenza del Consiglio.

E' con tale disegno, dunque, che è utile confrontarsi.

Il riordino della Presidenza del Consiglio viene immaginata secondo un disegno innovativo: riduzione degli uffici e del personale anche dirigenziale destinato ad attività strumentali e correlativo rafforzamento degli uffici che erogano prestazioni a cittadini e imprese. Dal che dovrebbe derivarne una riduzione della stessa amministrazione ministeriale centrale, dove si concentrano uffici di autoamministrazione e un conseguente spostamento delle risorse in periferia, dove i ministeri erogano servizi a cittadini e imprese.

A livello periferico il disegno è completato da un nuovo tentativo di concentrazione delle amministrazioni statali analogo a quello avviato, invano, nel 1999, attraverso la confluenza presso le Prefetture di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato, in una sorta di sportello unico. Gli Uffici territoriali dello Stato diverrebbero in tal modo il punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini e al Prefetto sarebbe assegnata la responsabilità della erogazione dei servizi ai cittadini.

Se, come sembra emergere dalla lettura delle norme, l'obiettivo è fare delle amministrazioni ministeriali un centro capace di indirizzare e coordinare il sistema amministrativo nel suo complesso, allora la strada è ancora molto lunga

Il cuore dello Stato, infatti, è tutt'ora formato da apparati rigidi, frammentati al loro interno, lenti nell'azione e non coordinati tra di loro.

Da un lato la loro capacità di guidare il sistema è limitata perché mancano uffici che sappiano analizzare i problemi, proporre soluzioni, valutare l'impatto. Dall'altro lato, assai limitata è la capacità di dialogare con gli altri livelli di governo e, in particolare: con le Regioni e gli altri enti territoriali e con l'U.E.

Sotto il primo profilo mancano sedi di coordinamento amministrativo, perché le Conferenze, come noto, non lo sono: in esse, infatti sia le Regioni che gli enti locali assumono posizioni politiche (a favore o contro il Governo nazionale) e non di governo amministrativo.

La mancanza di coordinamento sfocia in evidenti incostituzionalità che se si riprodurranno nei decreti legislativi, potrebbero consentire il giudizio di costituzionalità con riguardo a quelle norme che entrano pesantemente in ambiti di competenza di regioni ed enti locali, come, ad esempio la riorganizzazione della dirigenza.



Sotto il secondo profilo manca una dimensione che davvero renda le nostre amministrazioni dialoganti con l'apparato amministrativo dell'U.E. I Ministri italiani, infatti, non hanno sviluppato al loro interno competenze e metodi di lavoro adeguati a rappresentare gli interessi nazionali a Bruxelles.

Dunque: l'indirizzo complessivo è da apprezzare ma gli strumenti messi in campo non paiono in grado di cambiare il verso e di trasformare gli apparati ministeriali centrali e periferici in amministrazioni flessibili ed efficienti.

L'ultima notazione riguarda la delega per la modifica della legge n. 400 del 1988. Ricordiamo tutti il dibattito serrato che accompagnò l'adozione di quella legge e il timore espresso da larga parte della dottrina in relazione alla sua stretta contiguità con la forma di governo parlamentare. Il deciso rafforzamento che la delega prefigura dei poteri del Presidente del Consiglio meriterebbe certamente un analogo dibattito nelle sedi di discussione parlamentare e non nei tavoli tecnici di elaborazione dei decreti legislativi.