



**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA**

**RAPPORTO SULLE CONDIZIONI
DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

1993

INDEX COMMERCIAL

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...
6. ...
7. ...
8. ...
9. ...
10. ...
11. ...
12. ...
13. ...
14. ...
15. ...
16. ...
17. ...
18. ...
19. ...
20. ...
21. ...
22. ...
23. ...
24. ...
25. ...
26. ...
27. ...
28. ...
29. ...
30. ...
31. ...
32. ...
33. ...
34. ...
35. ...
36. ...
37. ...
38. ...
39. ...
40. ...
41. ...
42. ...
43. ...
44. ...
45. ...
46. ...
47. ...
48. ...
49. ...
50. ...
51. ...
52. ...
53. ...
54. ...
55. ...
56. ...
57. ...
58. ...
59. ...
60. ...
61. ...
62. ...
63. ...
64. ...
65. ...
66. ...
67. ...
68. ...
69. ...
70. ...
71. ...
72. ...
73. ...
74. ...
75. ...
76. ...
77. ...
78. ...
79. ...
80. ...
81. ...
82. ...
83. ...
84. ...
85. ...
86. ...
87. ...
88. ...
89. ...
90. ...
91. ...
92. ...
93. ...
94. ...
95. ...
96. ...
97. ...
98. ...
99. ...
100. ...

INDICE SOMMARIO

INTRODUZIONE	Pag.	9
1. - LA SODDISFAZIONE DEI CITTADINI PER IL SERVIZIO RESO DALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	»	13
1.1 <i>Le condizioni per un servizio soddisfacente: le incombenze imposte dalle amministrazioni ai cittadini</i>	»	13
1.2 <i>Certezza e affidabilità dell'azione amministrativa</i>	»	14
1.3 <i>I rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni</i>	»	14
1.3.1 <i>La valutazione dei servizi di pubblica utilità</i>	»	16
a) <i>I trasporti</i>	»	16
b) <i>I servizi pensionistici</i>	»	16
c) <i>I servizi anagrafici</i>	»	17
d) <i>I servizi sanitari</i>	»	17
e) <i>Dall'asilo all'università</i>	»	18
1.3.2 <i>Confronto qualitativo dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni</i>	»	19
1.4 <i>Le imprese e i servizi delle pubbliche amministrazioni</i>	»	19
1.4.1 <i>Le interazioni tra imprese e pubbliche amministrazioni</i>	»	19
1.4.2 <i>La soddisfazione delle imprese per i servizi delle pubbliche amministrazioni</i>	»	21
1.4.3 <i>Le amministrazioni finanziarie</i>	»	21
1.4.4 <i>Le amministrazioni previdenziali, di igiene e sicurezza del lavoro</i>	»	21
1.4.5 <i>Gli enti con funzione di amministrazione d'impresa</i>	»	22
1.5 <i>Conclusioni</i>	»	22
2. - L'INFLAZIONE NORMATIVA E LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	»	23
2.1 <i>Le amministrazioni vittime e responsabili dell'inflazione normativa</i>	»	23
2.2 <i>Le cause amministrative dell'inflazione normativa</i>	»	23
2.3 <i>Gli effetti dell'inflazione normativa sulle amministrazioni pubbliche</i>	»	24
2.4 <i>Conclusioni</i>	»	25

3. - L'INCERTA DISTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI	»	27
3.1 <i>Funzione e prodotto: regolazione di « processo » e regolazione di « risultato »</i>	»	27
3.2 <i>Le asimmetrie fra funzioni e organizzazione</i>	»	28
3.3 <i>Stratificazione e frammentazione: l'amministrazione « mediata »</i> ...	»	29
3.4 <i>La distribuzione delle funzioni fra centro e periferia</i>	»	30
3.5 <i>Conclusioni</i>	»	31
4. - IL DISEGNO ORGANIZZATIVO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	»	33
4.1 <i>Uniformità e difformità: cambiamenti senza innovazione</i>	»	33
4.2 <i>Differenza senza distinzione: i rapporti tra centro e periferia</i>	»	35
4.3 <i>La dispersione dei compiti</i>	»	36
4.4 <i>La « taglia » delle organizzazioni</i>	»	37
4.5 <i>Troppi coordinatori non coordinano</i>	»	37
4.6 <i>Uffici diversi e regole uniformi</i>	»	38
4.7 <i>Conclusioni</i>	»	38
5. - IL PERSONALE	»	39
5.1 <i>Il numero dei dipendenti pubblici: meridionalizzazione e centralismo</i>	»	39
5.2 <i>Confronti internazionali</i>	»	41
5.3 <i>L'unitarietà del pubblico impiego e la diversificazione delle funzioni: burocrati e tecnici</i>	»	41
5.4 <i>L'aumento dei dipendenti e il blocco delle assunzioni. I « precari » e l'uso delle pubbliche amministrazioni come ammortizzatori sociali</i>	»	42
5.5 <i>La distribuzione del personale per qualifiche e livelli</i>	»	44
5.6 <i>Conclusioni</i>	»	45
6. - I MEZZI	»	47
6.1 <i>La parcellizzazione delle risorse finanziarie</i>	»	47
6.2 <i>Le difficoltà di gestione delle risorse finanziarie</i>	»	48
6.3 <i>Il patrimonio immobiliare pubblico: consistenza</i>	»	49
6.4 <i>Le difficoltà di « mobilitazione » del patrimonio pubblico</i>	»	50
6.5 <i>Conclusioni</i>	»	50
7. - I PROCESSI DECISIONALI	»	51
7.1 <i>Verso un nuovo principio: la distinzione tra direzione politica e gestione amministrativa</i>	»	51

7.2	<i>Le difficoltà di applicazione del principio</i>	»	51
7.3	<i>Procedimenti complessi, procedimenti lunghi, procedimenti circolari</i>	»	53
7.4	<i>Conclusioni</i>	»	54
8.	I CONTROLLI	»	55
8.1	<i>I modelli e la realtà: controlli interni e controlli esterni</i>	»	55
8.2	<i>Arretratezza e modernizzazione: le misure più recenti</i>	»	57
8.3	<i>I controllori</i>	»	58
8.4	<i>Gli esiti dei controlli</i>	»	59
8.5	<i>In particolare: i controlli sulle opere pubbliche</i>	»	59
8.6	<i>I controlli giudiziali sull'attività amministrativa</i>	»	60
8.7	<i>Conclusioni</i>	»	61
9.	L'AMMINISTRAZIONE E L'EUROPA	»	63
9.1	<i>L'Europa delle amministrazioni</i>	»	63
9.2	<i>Le principali difficoltà: l'assetto funzionale ed organizzativo</i>	»	64
9.3	<i>I procedimenti</i>	»	65
9.4	<i>Il personale</i>	»	66
9.5	<i>La finanza</i>	»	66
9.6	<i>Conclusioni</i>	»	67
	INDAGINE SPECIALE SUL FUNZIONAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE E DEI COMITATI PROVINCIALI (E METROPOLITANI) DELLA PUBBLICA AMMINISTRA- ZIONE	»	69
	ALLEGATI STATISTICI		
1.	<i>La soddisfazione dei cittadini per il servizio reso dalle pubbliche amministrazioni</i>	»	121
2.	<i>Le funzioni delle amministrazioni pubbliche</i>	»	151
3.	<i>Il personale</i>	»	207
4.	<i>Strutture e risorse delle amministrazioni pubbliche</i>	»	273
5.	<i>I controlli</i>	»	313
6.	<i>Dati relativi ai rapporti tra le amministrazioni pubbliche e la Comunità europea</i>	»	319

APPENDICI

1.	<i>L'attuazione della legge n. 241 del 1990</i>	»	327
2.	<i>L'attuazione della legge n. 142 del 1990</i>	»	349
3.	<i>Le strutture di valutazione nelle amministrazioni centrali</i>	»	357
4.	<i>L'attività di formazione nelle amministrazioni centrali</i>	»	369
5.	<i>L'attuazione del decreto legislativo n. 29 del 1993</i>	»	377
6.	<i>I dipendenti a tempo determinato («precari») nelle pubbliche amministrazioni</i>	»	387
7.	<i>La mobilità del personale pubblico</i>	»	391
8.	<i>Le assunzioni in deroga</i>	»	401
9.	<i>Aspettative e permessi sindacali</i>	»	411
10.	<i>L'informatizzazione nelle pubbliche amministrazioni</i>	»	421
11.	<i>Le sedi delle amministrazioni pubbliche a Roma</i>	»	431
12.	<i>Le sequenze procedimentali</i>	»	439
13.	<i>I reati amministrativi</i>	»	481
	INDICE ANALITICO	»	487

INTRODUZIONE

1. Presentare un inventario dei principali problemi delle pubbliche amministrazioni, per riportarle al centro della «questione costituzionale»: questo lo scopo del presente rapporto.

Riformare il modo di scrutinio, assicurare stabilità ai governi, porre sotto controllo la finanza pubblica. Queste sono condizioni necessarie, ma non sufficienti al risanamento delle istituzioni. Rappresentanza popolare, governo e finanza pubblica sono strumenti o presupposti per il funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Queste sono al «servizio del cittadino», che si sente — però — poco «servito» da esse.

D'altra parte, sono numerosi i principi costituzionali che si misurano solo in termini amministrativi: la separazione tra politica e amministrazione, il decentramento, l'imparzialità, pur garantiti dalla Costituzione, divengono vuote promesse, se non seguite da precise regole amministrative.

Fissiamo alcuni punti, in forma di decalogo.

Primo: gli uffici pubblici debbono rispondere alla domanda di servizi collettivi, dall'ordine all'istruzione, alla tutela della salute, alla salvaguardia dell'ambiente. Anche per i servizi collettivi il «consumatore» è sovrano. Se le funzioni pubbliche non rispondono a queste esigenze, perché la loro organizzazione è imperfetta, o perché gli interessi dei fornitori dei servizi prevalgono su quelli dei fruitori, gli uffici pubblici finiscono per costare più di quanto rendano.

Secondo: organici e personale debbono essere distribuiti in relazione ai servizi da offrire, che costituiscono l'unica misura dei carichi di lavoro. Se, invece, i dipendenti pubblici sono distribuiti secondo il caso, solo per dare lavoro, gli uffici pubblici divengono disfunzionali ai servizi che debbono rendere.

Terzo: se il personale pubblico non è scelto in relazione alle esigenze dei servizi, ma questi — al contrario — vengono ordinati per soddisfare altri bisogni (del corpo politico, o di occupazione, o di carriera), si produce un'inversione tra mezzi e fini della azione pubblica.

Quarto: se le leggi o le amministrazioni pubbliche costruiscono procedure labirintiche e vi si smarriscono, perdendo di vista i risultati, il prodotto delle amministrazioni si risolve in un costo — e, spesso, in inutili vessazioni — per la collettività. La rigidità degli apparati e il viluppo delle procedure conducono alla sclerosi dei servizi e questi divengono, invece che utilità, ulteriori costi per la collettività.

Quinto: se gli uffici pubblici non riescono a misurare il loro rendimento, il rispetto della legge diventa un rito formalistico, che perde di vista il fine ultimo della loro attività.

Sesto: un'amministrazione incapace di aggiornare la propria organizzazione, sensibile alle «voci di dentro» o a quelle dei gruppi esterni rumorosi o potenti, più che alle esigenze sociali, avviluppata in procedure lentissime, rappresenta un impedimento allo sviluppo economico e sociale.

Settimo: leggi superflue producono la necessità di altre leggi e l'iperregolazione trasforma l'azione amministrativa in mera esecuzione, paradossalmente trasformando la necessaria discrezionalità amministrativa in arbitraria discrezione nella scelta delle regole e dei tempi da applicare in ciascun caso, o addirittura nella scelta dei casi in cui non applicare alcuna regola.

Ottavo: troppe garanzie, per gli impiegati e per i cittadini, finiscono per l'imprigionare gli uni e gli altri in una fitta maglia di regole, utili per i furbi che riescono ad evitarle, nocive a chi vuole osservarle.

Nono: la separazione tra pagamento dei costi e fruizione dei servizi rende ineguale la distribuzione dei servizi, con la conseguenza che le «istituzioni dell'eguaglianza» producono diseguaglianze.

Decimo: se la voce dei fruitori dei servizi (che sono anche i contribuenti e sopportano, quindi, il loro carico fiscale) non si fa sentire, prevarranno gli interessi dei fornitori o quelli dei «clienti».

2. Partendo da questi punti, il rapporto che segue passa in rassegna i principali problemi odierni delle amministrazioni pubbliche.

Esso prende le mosse dalla insoddisfazione degli utenti, segnalando i settori e le zone dove essa è maggiore e le sue cause.

Passa, poi, a segnalare l'insufficienza delle funzioni pubbliche, o perché lasciate dal legislatore allo stato embrionale o perché — al contrario — obsolete, o perché — infine — frammentate.

Indica i punti critici di un'organizzazione insoddisfacente, perché incompleta (così per la regionalizzazione) o sovrabbondante.

Segnala i guasti dell'ordinamento del personale, mal selezionato, mal distribuito, insoddisfatto.

Passa in rassegna l'assetto dei processi di decisione, costruito a pezzi e bocconi, aggiungendo senza sostituire, dominato da procedure lentissime ed inefficaci.

Infine, elenca i vincoli dei mezzi e delle risorse, mal distribuite e pessimamente utilizzate.

Il rapporto è critico, ma non contiene proposte. Queste seguiranno in breve tempo. È accompagnato da una indagine speciale sul funzionamento delle amministrazioni periferiche e dei Comitati provinciali (e metropolitani) della pubblica amministrazione, da tavole statistiche e da appendici che illustrano le maggiori carenze.

3. Parliamo tanto frequentemente di Europa. Ma in Europa, dovunque le amministrazioni (per l'aumento dei servizi pubblici, dal secondo dopoguerra in poi) sono

cresciute, diventando corpi di dimensioni ragguardevoli (che danno lavoro a un terzo delle forze di lavoro), ci si preoccupa di far ridiventare gli uffici pubblici funzione dei cittadini, riorientandone l'attività verso quella che è la ragione stessa della loro esistenza.

Nel Regno Unito, nel 1991, il Governo ha adottato il «Citizen's Charter», che definisce gli «standards» dei servizi e i corrispondenti diritti dei cittadini.

In Spagna, nel 1992, il Governo ha dato vita a un «Plan de Modernización de la Administración del Estado», in 204 punti, tutti diretti a migliorare i servizi pubblici.

In Francia, nel 1992, il Governo ha adottato una «Charte des services publics» che stabilisce regole di funzionamento di tutti i servizi pubblici a difesa dei cittadini.

Anche negli Stati Uniti d'America, all'inizio del 1993, è stato presentato al Parlamento un «Government Performance and Results Act», che richiede alle amministrazioni di adottare «performance plans», disciplina la responsabilità degli uffici pubblici nel raggiungimento degli obiettivi e introduce tecniche di valutazione dei risultati della attività amministrativa.

In un recente documento sulle «Evolutions dans la gestion publique — 1993», l'Ocse segnala che nella maggior parte dei paesi aderenti sono in corso iniziative relative alla riduzione della «taglia» o al riordino delle strutture del settore pubblico, consistenti in decentramenti e deconcentrazioni, istituzione di unità separate di amministrazione — per ridurre il gigantismo amministrativo (agenzie) — riorganizzazioni, privatizzazioni, attribuzione di un nuovo ruolo agli organismi centrali, introduzione di meccanismi di mercato, contenimento della iperregolazione, valutazione dei rendimenti.

In Italia, quella carta dei diritti dei cittadini che va sotto il nome di legge generale sul procedimento amministrativo (7 agosto 1990, n. 241) è inapplicata o dimenticata dalla maggior parte delle amministrazioni e persino dai cittadini che dovrebbero valersene. Le uniche due leggi generali di riforma amministrativa, quella del 1968 e quella del 1970, sono rimaste inattuata (salvo che per la regionalizzazione). Il rapporto Giannini (1979) non ha avuto seguito.

Ricominciamo, dunque, da capo. Partiamo da una ricognizione, da un inventario, non diverso da quello che ogni diligente amministratore pubblico redige nel prendere possesso dell'ufficio. Un inventario che passi in rassegna i punti critici e possa costituire un punto di riferimento comune per i necessari riordini. Seguiranno presto — si è detto — proposte. Procedono, parallelamente, i lavori di realizzazione.

Alla redazione di questo rapporto hanno collaborato numerosi studiosi, esperti e funzionari, che voglio qui ringraziare.

Innanzitutto, la prof.ssa Luisa Torchia, che si è assunta con me la responsabilità del coordinamento.

Hanno scritto il testo, oltre a me, Giuseppe Burgio, Bernardo Giorgio Mattarella, Luisa Torchia, Claudio Franchini, Andrea Mancini, Aldo Biagini, Sergio Trebeschi, Giulio Vesperini, Francesco Battini, Sebastiano Piana, Luciano Hinna, Andrea Dalledonne, Marco D'Alberti, Andrea Papini, Gaetano D'Auria, Filippo Patroni Griffi, Mario Pilade Chiti, Giacinto della Cananea.

La predisposizione, l'elaborazione e il commento delle tavole statistiche sono dovuti a Giuseppe Burgio, Domenico De Muro, Raffaele Malizia, Andrea Mancini,

con il supporto tecnico di Silvia Chiaromonte, Stefano Iustulin, Angelo Napoli, con la collaborazione di Raffaele Iuele, Giancarlo Scatassa, Cesare Vetrella e Tonino Longhi, dirigenti dei servizi del Dipartimento per la funzione pubblica.

L'elaborazione delle Appendici è dovuta a Aida Giulia Arabia, Giulio Vesperini, Aldo Sandulli, Stefano Battini, Marcella Grana, Marco Bombardelli, Massimiliano Arsi, Italo Borrello, Elisabetta Midenà, Loredana Cici, Andrea Ferri, Ines Miriam Giangiacomo, Antonella Rossi, Elisabetta Diamanti, Valeria Giammusso, Giacinto della Cananea, Giancarlo Scatassa, Giuseppe Pennella, Renato Finocchi, Felice Roberto Pizzuti, Andrea Mancini, Guido Cecora, Giuseppina Lacriola, Sergio Bracco.

Per la parte tecnica ed organizzativa hanno collaborato Aida Giulia Arabia, Stefania Calisi, Paola Chionni e Giuliana Keller.

Hanno letto una prima versione del testo e fornito commenti Tullio De Mauro, Bruno Dente, Dino Piero Giarda, Giuseppe Pisauo, Felice Roberto Pizzuti e Alberto Zuliani.

Un ringraziamento particolare va al Ministero dell'interno, a tutti i Prefetti italiani e ai Comitati provinciali e metropolitani che hanno consentito, assicurando una preziosa collaborazione, la realizzazione dell'Indagine speciale sul funzionamento delle amministrazioni periferiche e dei Comitati provinciali (e metropolitani) della pubblica amministrazione. Tale indagine è stata predisposta e curata da Giuseppe Burgio, Domenico De Muro, Alfredo Fioritto, Stefania Masini, con il supporto tecnico di Angelo Napoli.

Sabino Cassese

1. - LA SODDISFAZIONE DEI CITTADINI PER IL SERVIZIO RESO DALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

- 1.1 Le condizioni per un servizio soddisfacente: le incombenze imposte dalle amministrazioni ai cittadini
- 1.2 Certezza e affidabilità dell'azione amministrativa
- 1.3 I rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni
 - 1.3.1 La valutazione dei servizi di pubblica utilità
 - a) I trasporti
 - b) I servizi pensionistici
 - c) I servizi anagrafici
 - d) I servizi sanitari
 - e) Dall'asilo all'università
 - 1.3.2 Confronto qualitativo dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni
- 1.4 Le imprese e i servizi delle pubbliche amministrazioni
 - 1.4.1 La soddisfazione delle imprese per i servizi delle pubbliche amministrazioni
 - 1.4.3 Le amministrazioni finanziarie
 - 1.4.4 Le amministrazioni previdenziali, di igiene e sicurezza del lavoro
 - 1.4.5 Gli enti con funzione di amministrazione d'impresa
- 1.5 Conclusioni

1.1 *Le condizioni per un servizio soddisfacente: le incombenze imposte dalle amministrazioni ai cittadini*

Le due condizioni fondamentali per assicurare un servizio soddisfacente da parte delle pubbliche amministrazioni sono la riduzione all'essenziale delle incombenze dei cittadini nei confronti delle amministrazioni e l'affidabilità di queste ultime.

Il servizio è tanto più soddisfacente quanto meno numerosi sono gli adempimenti, quanto più semplici sono le procedure, quanto più rapide e risolutive sono le interazioni, quanto più sono disponibili le informazioni. Una pubblica amministrazione efficiente non ha bisogno del continuo intervento del cittadino per funzionare, ma è, invece, capace di prendere iniziative e di rispondere alle necessità.

L'«amministrativizzazione» della vita quotidiana è, invece, in Italia, fenomeno esteso e diffuso, e causa di costi e disfunzioni rilevanti. Due indici empirici di questa situazione possono trovarsi nei calcoli, seppure approssimativi, delle ore che annualmente ciascun cittadino deve dedicare all'espletamento di adempimenti burocratici e nella diffusione della cultura burocratica nella vita di ogni giorno: si può stimare che l'amministrazione «costi» al cittadino, in media, all'anno, da 15 a 20 giorni lavorativi.

Si possono rovesciare i termini del rapporto fra addetti e utenti e chiedersi: quanti utenti sono necessari perché il lavoro di ciascun addetto sia produttivo o, almeno, efficace? Quanti interventi del cittadino sono necessari, perché l'attività prosegua e la decisione sia presa? Quanto l'amministrazione attinge all'esterno (in informazioni, capacità tecniche o, più semplicemente, ore di lavoro e diligenza) per rendere il servizio?

Anche la diffusione della cultura burocratica è indice di cattivo funzionamento. Il fatto che tanti cittadini conoscano nei dettagli i percorsi tortuosi dell'attività amministrativa e siano esperti del labirinto funzionale e organizzativo dell'amministrazione, non è effetto della trasparenza, ma della «supplenza» alla quale il cittadino è costretto nei confronti della pubblica amministrazione. Il mancato coordinamento fra uffici, l'assenza di procedure prevedibili, la mancata assunzione di responsabilità, si «esterenalizzano» e ricadono sull'utente, il quale è oberato di oneri che non dovrebbero spettargli.

1.2 Certezza e affidabilità dell'azione amministrativa

Ogni sistema amministrativo richiede, per un buon funzionamento, condizioni di certezza: tanto più forte l'incertezza, tanto più alti i costi del sistema. Invece, l'affidabilità del servizio, la prevedibilità dei risultati, la corrispondenza fra mezzi e fini e fra comportamenti e obiettivi, sono condizioni ancora troppo poco diffuse nel sistema amministrativo italiano. Questo sta in una frenetica immobilità: a fronte di continue, e spesso malcongegnate, riforme legislative, l'attuazione amministrativa oscilla fra il letargo e la frenesia, disorientando sia gli addetti sia gli utenti e aumentando l'incertezza.

Effetto ulteriore di questo andamento è l'impossibilità, per l'amministrazione, di imparare dall'esperienza e di autocorreggersi: le regole vengono cambiate prima che se ne sia potuto misurare il rendimento, l'attività amministrativa non è ordinata in modo da permettere l'accumulo di conoscenze, ma spinge, da una parte, all'improvvisazione e, dall'altra, all'arbitrio del singolo operatore.

1.3 I rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni

Le indagini statistiche sul grado di soddisfazione dei cittadini e delle imprese per i servizi resi dalle pubbliche amministrazioni consentono di valutare l'entità della divaricazione fra cultura giuridica interna e cultura giuridica esterna o, in altri termini, fra ciò che gli utenti del servizio si aspettano e la qualità e quantità dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche. Le fonti di riferimento sono, naturalmente, disomogenee, ma sono tuttavia rilevabili alcune indicazioni generali.

Il punto di vista dei cittadini sarà esaminato in questo paragrafo, quello delle imprese nel paragrafo seguente.

Una recente indagine sui rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni, condotta dal Formit (1993) per il Dipartimento per la funzione pubblica, pone in risalto che il 24% degli intervistati non conosce l'autocertificazione. Solo il 25% ne ha tentato l'utilizzazione, mentre risulta che l'83% dei pubblici dipendenti ne consente

l'uso. La propensione al ricorso all'autocertificazione è connessa al grado di istruzione dei cittadini, come risulta da un'indagine condotta dal Cerfe (1992) per il Dipartimento per la funzione pubblica, secondo la quale hanno fatto ricorso all'autocertificazione il 9,8% dei soggetti in possesso della licenza elementare, il 13,5% di quelli forniti di licenza media, il 20,8% di quelli in possesso di diploma medio superiore ed il 39,1% dei laureati. Circa il 50% degli utilizzatori dell'autocertificazione dichiara di non aver incontrato difficoltà (con differenze territoriali che vanno dal 37% nelle Isole al 56% in Italia nord-orientale). La validità dell'autocertificazione è stata negata ad un 30% degli intervistati, mentre sono state fraposte difficoltà, poi risolte, al restante 20%.

Non appare, poi, ancora diffusa tra i cittadini la conoscenza della legge n. 241 del 1990, che, secondo il Formit, è conosciuta dal 56% degli intervistati (con percentuale minima del 48% al Sud e massima del 62% al Centro), anche se limitatamente al diritto di accesso alla documentazione amministrativa. Molto bassa rimane l'utilizzazione di questa legge (18,7%), con un 72% di esiti positivi. A tal proposito, un'indagine Ispes (1990) sull'atteggiamento degli italiani nei confronti delle pubbliche amministrazioni, fa emergere una sostanziale opinione di «non trasparenza» degli atti della pubblica amministrazione (77% degli intervistati), con percentuali crescenti al crescere del grado di istruzione (dal 68% nei soggetti con licenza elementare all'84% nei laureati). Dallo stesso studio emergono le difficoltà che il cittadino incontra per insufficienza di informazioni, in particolar modo con riferimento alle Unità sanitarie locali-Usl (96% di risposte negative), agli uffici comunali ed agli uffici tributari (ciascuno con 92% di valutazioni negative).

La difficoltà di mettersi in rapporto con le amministrazioni induce i cittadini a ricorrere ad intermediari. La misura di tale ricorso è variabile a seconda del tipo di pratica da espletare. Sulla scelta di rivolgersi ad un familiare o ad un'agenzia incidono diverse componenti, tra le quali vanno annoverate il tempo necessario per seguire la pratica e le difficoltà connesse alla modulistica ed alle operazioni da compiere, che non appaiono comprensibili dal 18% al 40% degli intervistati. In generale, comunque, l'accesso agli uffici avviene, prevalentemente, in prima persona (fra il 36% per le conservatorie immobiliari e l'81% per i documenti di identità), mentre sono fra il 17% (rilascio di patente di guida) e il 36% (certificazioni catastali) le pratiche seguite da un familiare e fra il 2% (certificazioni anagrafiche) e il 32% (pratiche della motorizzazione e delle conservatorie immobiliari) quelle delegate ad un'agenzia.

La dislocazione e l'organizzazione degli uffici aperti al pubblico costituiscono un altro fattore condizionante la soddisfazione del cittadino, poiché dipende in larga misura da questi due parametri il tempo, spesso rilevante, da spendere per i rapporti con le pubbliche amministrazioni. Secondo il Formit, il 75% dei rispondenti impiega fino a 30 minuti per raggiungere gli uffici, un altro 22% fra 30 minuti ed un'ora, un 3% più di un'ora. I tempi medi di attesa allo sportello sono in alcuni casi rilevanti: il 20% degli intervistati dichiara un tempo di attesa per fila nullo, ma il 60% attende fino a 30 minuti ed il 16% fra 30 minuti e un'ora.

La permanenza dei cittadini nei pubblici uffici non avviene nelle condizioni più favorevoli, se si considera che il 32% degli intervistati definisce non adeguati segnaletica e disposizione degli sportelli ed il 63% lamenta la carenza di sistemi di regolazione delle file e di posti a sedere.

I tempi necessari per ottenere il servizio non sono brevi. Secondo il Formit, il 31% dei rispondenti ha ottenuto il servizio a vista, il 51% ha dovuto aspettare da un giorno ad una settimana, il 14% da più di una settimana ad un mese ed il 4% più di un mese. Tra le pratiche «veloci» primeggiano: le certificazioni anagrafiche, con il 61% di rilasci a vista e un 14% entro un giorno, e i ricoveri ospedalieri, col 50% a vista e il 16% entro un giorno. Tra le pratiche più «lente», con oltre 30 giorni di attesa, figurano le certificazioni di abitabilità (22%) e le pratiche pensionistiche (15%). Si rileva pure che, in media, per ottenere il servizio, il 29% degli intervistati debba effettuare due tentativi e l'8% tre o più.

Le relazioni tra cittadini e impiegati allo sportello appaiono, comunque, abbastanza soddisfacenti se si considera che il 74% degli intervistati giudica gli addetti «professionali» ed il 70% li considera anche «disponibili e cortesi».

Le differenze territoriali risultano, comunque, notevoli e sono, in qualche misura, attribuibili anche al differente carico di lavoro del personale, che certamente incide su tempi e modi dell'espletamento del servizio. Come esempio della diversa distribuzione del lavoro prendiamo il caso della gestione dell'IVA. I dati del Ministero delle finanze (1987), hanno consentito di evidenziare come il numero di contribuenti per unità di personale, negli uffici IVA, sia assai diverso da una provincia all'altra e da una regione all'altra. Tenendo anche conto delle diverse difficoltà nell'analisi delle pratiche, è possibile ricavare un indicatore complessivo dell'entità del lavoro per unità di personale che, posto uguale ad 1 l'indicatore più basso (per Molise e Val d'Aosta), arriva a 2,8 per il Piemonte e a ben 3,4 per l'Emilia Romagna.

1.3.1 *La valutazione dei servizi di pubblica utilità*

a) *I trasporti*

In diverse grandi città italiane, secondo un sondaggio Pragma (1988), il funzionamento dei trasporti pubblici è considerato in prevalenza «mediocre», se si eccettuano i prevalenti giudizi tra discreto e ottimo assegnati a Brescia (78,3%), Bologna (71,4%) e Milano (63,1%). I livelli più bassi della soddisfazione si raggiungono nel Meridione, con 6,8% per Palermo, 5,7% per Reggio Calabria e 4,5% per Napoli.

I trasporti, anche in un'indagine Ispes (1990), appaiono al secondo posto tra i servizi inefficienti, subito dopo quelli sanitari.

I trasporti ferroviari si collocano al quinto posto nella scala di inefficienza (8%), mentre i servizi pubblici di elettricità, gas e metano sono indicati come i meno inefficienti (rispettivamente 4% e 3%).

b) *I servizi pensionistici*

L'apprezzamento dei cittadini per questo servizio è assai variabile, in relazione all'ente erogatore e alla ripartizione geografica. Va, comunque, segnalato che, secondo una indagine Cerfe (1992), un terzo degli intervistati giudica i servizi pensionistici «migliorati» rispetto al passato. L'ente previdenziale che ottiene il miglior giudizio è il Ministero del tesoro, seguito dall'Istituto nazionale della previdenza sociale-Inps e dall'Istituto nazionale per gli infortuni sul lavoro-Inail.

La stessa indagine prende in esame i disaccordi con l'ente erogatore, le difficoltà nella compilazione dei moduli, le modalità di riscossione della pensione, i contatti con i patronati. Ne emerge un giudizio complessivo positivo (da discreto a ottimo) nel 49% dei casi, con differenze territoriali che vanno dal 45% dell'Italia meridionale ed insulare al 56% dell'Italia nord-occidentale.

c) I servizi anagrafici

La stessa indagine Cerfe dà alcune indicazioni circa i contatti tra cittadino e anagrafe. Soltanto il 17% degli intervistati afferma di aver rilevato lungaggini burocratiche. Nella generalità dei casi, il servizio ha un buon apprezzamento. Dei giudizi, infatti, l'85% sono positivi (da discreto a ottimo), con minimo del 75% nelle Isole e massimo del 94% nell'Italia Nord-orientale. Il 53% degli intervistati dà anche una valutazione di sostanziale «miglioramento» dei servizi anagrafici, soprattutto in termini di rapidità (il 76%).

d) I servizi sanitari

Il grado di soddisfazione dei cittadini per i servizi sanitari è valutabile attraverso diverse fonti. Secondo l'indagine Formit 1993, si dichiara insoddisfatto il 22% degli intervistati e soddisfatto il 53%; il 75% riconosce la disponibilità e la cortesia e il 75% la «professionalità» degli addetti. Il 47% considera elevato il rapporto prezzo/qualità dei servizi sanitari mentre, un altro 47% lo considera adeguato.

Secondo dati del Movimento federativo democratico (1991), la soddisfazione per l'assistenza ricevuta dagli ospedalizzati è dell'85% e ben l'83% degli intervistati considera l'assistenza ricevuta, per qualità, superiore o congrua alle aspettative. Le ragioni della insoddisfazione sono valutabili attraverso i dati del Patronato Acli (1991) che addebitano alla non sufficiente professionalità e alla superficialità l'insoddisfazione dei cittadini per le visite mediche (41%), gli esami (27%) e i ricoveri (35%).

Una conferma del buon grado di soddisfazione dei pazienti e loro familiari per i servizi ospedalieri si ha attraverso i dati della indagine multiscopo 1990/91 dell'Istat, dalla quale emerge un dato costante di soddisfazione (abbastanza e molta) per i seguenti servizi ricevuti, rispettivamente, da ospedali e da case di cure convenzionate: 89% e 94% per l'assistenza medica; 84% e 87% per l'assistenza infermieristica; 73% e 84% per il vitto; 73% e 89% per i servizi igienici.

Non si rilevano importanti differenze tra le opinioni dei due sessi né tra i giudizi degli ospedalizzati e dei loro familiari, se si eccettua la maggiore propensione dei primi, rispetto ai familiari, a dichiararsi molto soddisfatti. Sensibili differenze sono, invece, riscontrabili per aree geografiche, con percentuali di soddisfazione che sono più basse nell'Italia meridionale ed insulare e più alte nell'Italia nord-orientale. Con riferimento ai soli ospedali pubblici, si possono osservare le seguenti percentuali di soddisfazione:

- per l'assistenza medica, dal 79% dell'Italia insulare al 93% dell'Italia nord-orientale;
- per l'assistenza infermieristica, dal 69% dell'Italia insulare al 91% dell'Italia nord-orientale;
- per il vitto, dal 54% dell'Italia insulare all'83% dell'Italia nord-orientale;

– per i servizi igienici, dal 50% dell'Italia insulare all'85% dell'Italia nord-orientale.

Le aree geografiche alle quali si riferiscono questi dati sono quelle in cui ricade la residenza dei rispondenti, e non il luogo dove il soggetto o il familiare ha ricevuto l'assistenza ospedaliera. È, pertanto, verosimile che, per i frequenti spostamenti dei pazienti dal Sud verso gli ospedali del Nord, i dati di soddisfazione per l'Italia meridionale ed insulare, già inferiori a quelli del resto d'Italia, sarebbero ancora più bassi, se ci si potesse riferire ai soli ricoveri nell'area di residenza. I dati riportati risultano sostanzialmente stabili nel tempo: quelli del 1991 confermano le percentuali ottenute dall'Istat nel 1987, in occasione dell'indagine sulle condizioni di salute degli italiani.

e) Dall'asilo all'università

In campo educativo, la maggior parte delle analisi condotte è orientata a studiare il mondo degli insegnanti e alcuni aspetti istituzionali delle scuole, mentre non indaga adeguatamente la soddisfazione delle varie componenti di questo mondo complesso: dei discenti e delle loro famiglie, dei responsabili dell'istruzione per la qualità dei livelli di insegnamento precedenti, del mondo del lavoro per i livelli di competenza complessivamente acquisiti al termine dell'«iter» formativo.

Si aggiunga che il Ministero della pubblica istruzione non dispone di organismi in grado di dar conto della quantità e qualità dei livelli di competenza prodotti dalle scuole. Non esiste un servizio docimologico nazionale. La macchinosità delle procedure di valutazione del profitto degli allievi non comporta nessuna produzione di misurazione e valutazioni comparabili (attraverso il tempo, per localizzazione territoriale, ecc.). In queste condizioni, è incerta ogni valutazione sulla produttività reale del sistema scolastico e dei singoli docenti.

Per quanto possa parere paradossale, dato che scuole e università sono spesso accusate di essere produttrici solo di voti, esami, pezzi di carta, qui soprattutto si registra la povertà o assenza della «cultura della valutazione» (che caratterizza l'intera pubblica amministrazione).

I dati dell'indagine multiscopo dell'Istat (1988) sulla condizione dell'infanzia e della scuola consentono di valutare la scelta tra scuola pubblica e privata, che implica un giudizio sulla qualità dell'istruzione pubblica, da parte di chi ha preferito l'insegnamento privato. Rispetto al totale delle motivazioni espresse, quelle riferite a disponibilità della struttura, distanza, orario, servizi e qualità della docenza privata, raggiungono la quota dell'87% per scuola materna ed asilo, dell'84% per la scuola dell'obbligo e del 70% per la scuola superiore e l'università.

L'abbandono degli studi costituisce un importante indicatore per la valutazione delle carenze dei servizi d'istruzione. Dai dati dell'indagine multiscopo Istat 1991 risulta che le motivazioni espresse per l'abbandono degli studi, riconducibili in parte a responsabilità dell'istituzione (costo eccessivo, problemi economici, delusione per il tipo di studi, disagi nei collegamenti, difficoltà nello studio) hanno inciso per il 64% su coloro che non hanno conseguito la licenza media inferiore, per il 65% su chi non ha conseguito un diploma di scuola media superiore e per il 39% su chi non ha conseguito la laurea.

1.3.2 Confronto qualitativo dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni

Dopo aver confrontato i livelli di soddisfazione per singoli servizi con riferimento alle diverse aree territoriali e alle diverse tipologie, si possono confrontare i diversi servizi per settori geografici, per classi di età e titolo di studio degli intervistati, sulla base delle risultanze di uno studio Cerfe (1992), che evidenzia quanto segue:

- nell'Italia centrale, il gradimento per i servizi pubblici è ad un livello medio;
- nell'Italia nord-orientale, la soddisfazione è più alta della media per i servizi erogati da enti locali (sanità, anagrafe, trasporti urbani) ed uguale alla media per i servizi statali;
- nell'Italia nord-occidentale la soddisfazione è nella media nazionale eccetto che per la posta, per la quale si rileva la valutazione più bassa;
- nelle Isole, la tendenza è inversa a quella rilevata in Italia nord-orientale, con punteggi più alti per i servizi statali e più bassi per quelli erogati da enti locali;
- nel Meridione, la tendenza è analoga a quella delle Isole, anche se meno pronunciata.

È da segnalare, infine, che, secondo un'indagine Ispes (1990), emerge nell'opinione dei cittadini un giudizio di sostanziale inefficienza dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni. Un quarto dei rispondenti attribuisce la scadente qualità del servizio alla insufficiente preparazione e formazione del personale, un 23% alle politiche clientelare dei partiti, un 17% alla scarsa responsabilizzazione degli addetti e un 14% alla mancanza di adeguata informazione.

1.4 Le imprese e i servizi delle pubbliche amministrazioni

1.4.1 Le interazioni tra imprese e pubbliche amministrazioni

Una indagine del Censis (1990) su un campione di aziende distribuite su tutto il territorio nazionale e appartenenti a diversi settori merceologici, ha posto in luce sia la forte interdipendenza delle imprese dalle strutture che erogano servizi pubblici, sia le carenze delle pubbliche amministrazioni, nel corrispondere alle aspettative.

Le imprese chiedono, innanzitutto, informazione, mentre gli attuali servizi informativi della pubblica amministrazione sono assai carenti: circa il 90% delle imprese deve fronteggiare i flussi legislativi con strumenti propri. Ad esempio, in campo fiscale, il 60% delle aziende deve ricorrere a consulenti esterni, per la difficoltà di avere informazioni chiare ed esaurienti dalle strutture pubbliche. È bassa la percentuale di imprese che ottengono da uffici pubblici informazioni sulla contrattualistica e sulle procedure di incentivazione economica, come i crediti agevolati. La capacità dell'impresa di far fronte alle esigenze informative cresce, peraltro, con la sua dimensione, grazie alle maggiori risorse organizzative ed umane. Le imprese più piccole fanno maggior ricorso all'assistenza delle associa-

zioni industriali, ma hanno rapporti difficili con gli enti locali che, tra l'altro, non sono considerati «soggetti attivi», specie tra gli imprenditori e i dirigenti del Nord.

Gli enti pubblici che hanno migliori rapporti con le imprese sono soprattutto le Camere di commercio, l'Istituto per il commercio estero-Ice e gli uffici brevetti e le regioni. Quelli con i quali le aziende trovano maggiori difficoltà di dialogo sono invece l'Inps, l'Ufficio del catasto e il Ministero del commercio estero.

Riguardo ai servizi pubblici, l'insoddisfazione delle imprese è molto forte. Su 22 servizi pubblici esaminati dal Censis, solo 9 hanno ricevuto la sufficienza e soltanto tre hanno soddisfatto almeno due terzi degli intervistati.

L'indagine Censis individua due tipologie di servizi:

a) quelli ritenuti molto importanti e non erogati in modo soddisfacente (poste e telefoni, servizi di trasporto e smaltimento di rifiuti solidi), per i quali esiste una forte domanda di modernizzazione;

b) quelli che rivestono notevole importanza e che sono abbastanza adeguati nel loro funzionamento (Inps, uffici tributari, uffici del lavoro).

I tempi di erogazione dei servizi sono ritenuti accettabili nel campo dell'igiene e della sicurezza del lavoro e nel collocamento ed eccessivamente lunghi nelle aree dell'ambiente e del credito agevolato. Le imprese sono insoddisfatte perché il credito agevolato è circoscritto a poche situazioni ed ha eccessive limitazioni, perché le procedure sono lente e troppo complesse per essere comprese da un utente normale e perché le informazioni sono insufficienti e inadeguate.

Le imprese avvertono l'inflazione legislativa e chiedono deregulation e semplificazione, specie nel campo del fisco, del catasto e delle comunicazioni. Vedono l'apparato normativo più come un vincolo, che come una risorsa per lo sviluppo economico (salvo la legislazione su brevetti e marchi e sul credito agevolato).

Alto è il grado di insoddisfazione per la formazione professionale, a causa della carente «professionalità» dei formatori pubblici, che si ripercuote su corsi non sempre rispondenti alle effettive esigenze delle imprese e agli standards di qualità richiesti. D'altro canto, per le piccole e medie imprese, le iniziative pubbliche di formazione professionale risultano scarsamente compatibili con i tempi e i metodi dell'attività produttiva. Così, in media, il 60% delle aziende di piccola e media dimensione non prevede per i dipendenti alcuna attività formativa ed il 30% realizza corsi utilizzando come formatori i propri dirigenti.

Anche le procedure e la modulistica dell'amministrazione delle finanze lasciano insoddisfatte le imprese. Molte di esse avvertono l'esigenza di uffici pubblici di relazioni esterne, specializzati nell'assistenza alle imprese, ossia veri e propri «sportelli per l'azienda». Per la giustizia le imprese lamentano i tempi di rilascio di certificati, atti costitutivi, statuti, carichi pendenti, specialmente nei tribunali delle metropoli.

Nel complesso, l'immagine che gli imprenditori hanno della pubblica amministrazione può essere così sintetizzata:

- tende ad applicare i regolamenti, anziché interpretarli;
- è rigida, inefficiente, lenta e confusa.

1.4.2 La soddisfazione delle imprese per i servizi delle pubbliche amministrazioni

Una recente indagine Unioncamere-Istat (1993), ha preso in esame molti aspetti delle relazioni tra imprese con non più di 200 addetti e pubbliche amministrazioni. È, innanzitutto, emerso che l'impresa minore è largamente «mediata» nel rapporto con la pubblica amministrazione: il 92% degli imprenditori ricorre a soggetti esterni (commercialisti, consulenti, agenzie, ecc.). Questo rapporto è più rilevante nelle piccolissime aziende, nel settore terziario e nelle regioni settentrionali. Nel meridione, solo il 30% delle aziende non ha rapporti con le pubbliche amministrazioni.

Tra i servizi ai quali le imprese fanno ricorso direttamente al primo posto è l'amministrazione comunale (57%), seguita dalle Camere di commercio (41%) e dagli uffici finanziari (Iva e registro 31%). Il più basso ricorso diretto si riscontra per gli Ispettorati provinciali del lavoro (5,5%) e per l'Inail.

La valutazione della soddisfazione delle imprese per i servizi resi dalle pubbliche amministrazioni è effettuata sulla base di tre parametri: i tempi di risposta, la «professionalità» e competenza del personale, l'organizzazione del servizio. Nel complesso, emerge un giudizio di insufficienza, ma articolato a seconda dell'amministrazione considerata. Così, mentre Camere di commercio e Ispettorati del lavoro fanno registrare, in maggioranza, giudizi positivi, gli uffici del catasto e l'Inps hanno le valutazioni più critiche.

Nel complesso, prevale un giudizio di sufficienza riguardo ai tempi di erogazione e all'organizzazione dei servizi e di insufficienza per la «professionalità» degli addetti. La tempestività del servizio è, comunque, connessa all'ampiezza demografica del comune: ai comuni più grandi corrispondono, in media, tempi più lunghi. La «professionalità» del personale delle pubbliche amministrazioni e l'organizzazione dei servizi risultano, in ogni caso, migliori nel Centro-nord e nelle province di medio-piccola dimensione.

1.4.3 Le amministrazioni finanziarie

La valutazione dell'amministrazione finanziaria data dalle imprese differenzia gli uffici Iva e del registro (che si collocano sulla media nazionale) e quelli del catasto, che sono decisamente al di sotto della media nazionale. In particolare, gli uffici Iva e registro dell'Italia centrale ottengono un giudizio migliore, in termini di organizzazione e tempi di risposta, rispetto a quelli del Nord e, soprattutto, a quelli del Sud.

I giudizi negativi per gli uffici del catasto (riferiti principalmente ai tempi lunghi), vengono soprattutto dalle imprese del Sud (73,9%), da quelle operanti nei centri più grandi e da quelle di maggior dimensione. Leggermente meno critici sono i giudizi sulla competenza del personale (il 37% delle imprese la giudica scarsa e il 55% adeguata) e sulla funzionalità degli uffici, che sono ritenuti disorganizzati dal 46% delle imprese e sufficientemente organizzati dal 38%.

1.4.4 Le amministrazioni previdenziali, di igiene e sicurezza del lavoro

Il giudizio di soddisfazione delle imprese per i servizi dell'Inail e degli Ispettorati del lavoro è differenziato nelle varie aree del paese: il 40% delle imprese del mezzo-

giorno considera troppo lunghi i tempi di servizio degli ispettorati (contro il 15% del Nord); il 26% delle imprese denuncia disorganizzazione negli uffici Inail del Sud, contro il 18% del Nord e il 16% del Centro.

Per le Usl, le valutazioni meno negative si riferiscono ai comuni più piccoli, dove il 31% delle imprese valuta rapidi i tempi di servizio, il 18% riconosce agli addetti elevata professionalità ed il 28% giudica buona l'organizzazione dell'ufficio.

Per l'Inps, nei comuni di grande dimensione si segnala un livello di insoddisfazione delle imprese particolarmente elevato riguardo alla professionalità del personale (28%) ed alla organizzazione dell'ufficio (31%).

1.4.5 Gli enti con funzione di amministrazione d'impresa

Le Camere di commercio ed i comuni sono in più frequente rapporto con le imprese. Le Camere di commercio ottengono dalle imprese un giudizio complessivamente positivo, collocandosi leggermente al disopra della «media soddisfazione». Ma il 34% delle aziende meridionali valuta non soddisfacenti i tempi e l'organizzazione, mentre il 39% di quelle del Nord e il 31% di quelle del Centro giudica rapidi i tempi del servizio.

Per i comuni, sia i tempi che l'organizzazione sono ritenuti accettabili mentre la «professionalità» degli addetti è giudicata non adeguata. In particolare, le amministrazioni del Nord e quelle dei centri di piccole dimensioni registrano giudizi più positivi, mentre i comuni dei grandi centri e quelli del mezzogiorno si attestano al disotto della media nazionale.

Il 37% delle imprese dei grandi centri giudica i tempi amministrativi troppo lunghi, il 34% di quelle meridionali giudica scarsa la «professionalità» del personale dei comuni. Al contrario, il 43% delle imprese dei piccoli centri giudica i tempi amministrativi rapidi e il 34% delle imprese settentrionali ben organizzato il servizio. Le valutazioni più critiche vengono dalle imprese di maggior dimensione: per oltre il 30% di esse, i tempi amministrativi dei comuni sono troppo lunghi, la «professionalità» degli addetti è scarsa e gli uffici disorganizzati.

1.5 Conclusioni

Cittadini e imprese sono, dunque, nel complesso, insoddisfatti dai servizi resi dalle pubbliche amministrazioni. Essi lamentano che le amministrazioni sono «indecifrabili», di difficile accesso, poco orientate all'utente; che impongono file agli sportelli e lunghe attese; che si preoccupano di se stesse più che del servizio da rendere. Vi sono differenze: i servizi anagrafici e le Camere di commercio hanno, nel complesso, un giudizio positivo; il giudizio, all'opposto, è negativo per trasporti e fisco e sanità pubblica, eccezion fatta per il settore ospedaliero che pur essendo in generale soddisfacente, risulta ancora carente in alcune aree, specie del meridione.

Nel complesso, le amministrazioni pubbliche fanno pagare (se si conteggiano le ore perse dai cittadini e le risorse dedicate dalle imprese) una «tassa occulta» annuale valutabile intorno al 3% del totale degli incassi del settore statale. Questa è solo una parte del costo che la collettività paga per una amministrazione, nel complesso, inefficiente.

2. - L'INFLAZIONE NORMATIVA E LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

- 2.1 Le amministrazioni vittime e responsabili dell'inflazione normativa
- 2.2 Le cause amministrative dell'inflazione normativa
- 2.3 Gli effetti dell'inflazione normativa sulle amministrazioni pubbliche
- 2.4 Conclusioni

2.1 *Le amministrazioni, vittime e responsabili dell'inflazione normativa*

Il fenomeno dell'inflazione normativa non caratterizza solo l'ordinamento italiano, ma qui si pone in termini più gravi che altrove. Nel 1990, in Francia erano in vigore 7325 leggi. In Germania, esclusa la produzione legislativa dei Länder, le leggi in vigore sono 5587. In Italia, le stime oscillano tra le 100 mila e le 150 mila leggi. In Francia, si lamenta l'inflazione legislativa. Che cosa dovremmo dire noi?

Nel corso della decima legislatura, il Parlamento ha approvato 1074 leggi (pari a circa 215 leggi per anno). I parlamenti del Regno Unito e della Germania difficilmente approvano più di cento leggi per anno.

La legislazione investe soprattutto le pubbliche amministrazioni: basti dire che vi sono circa 1850 leggi relative al bilancio dello Stato, 233 delle quali approvate nell'ultimo triennio. Le amministrazioni sono vittime dell'eccesso di leggi. Ma esse ne sono anche responsabili. Nella decima legislatura, le leggi di iniziativa parlamentare sono state 281, a fronte delle 793 derivanti da disegni di legge governativi e decreti legge. L'iniziativa legislativa del governo trae origine dagli uffici amministrativi. Che la burocrazia amministrativa sia una «forza legiferatrice» è fenomeno normale, oltre che necessario per il corretto svolgimento della funzione normativa e di quella amministrativa. Ma la produzione normativa di origine amministrativa ha registrato sviluppi parossistici, che finiscono per impedire la stessa attività amministrativa.

2.2 *Le cause amministrative dell'inflazione normativa*

La sovrabbondanza di leggi ha molte cause esterne alle amministrazioni pubbliche. Gruppi di pressione e di interesse che cercano nella legge una protezione più forte di quella che possono dare loro le amministrazioni pubbliche. Assemblee legislative che credono di condizionare o guidare le pubbliche amministrazioni attraverso l'abbondanza di prescrizioni minuziose. Direttive comunitarie recepite per via legislativa (invece

che in via amministrativa), con l'effetto di irrigidire in norme primarie materie come la quantità di rumore prodotto dai tosaerba.

Ma all'inflazione normativa concorrono in misura determinante le pubbliche amministrazioni. In primo luogo, le burocrazie adoperano le leggi per porsi al riparo: restie dall'assumere responsabilità, adoperano le leggi per regolare anche aspetti minuti, come le procedure interne, che altrove (ad esempio, in Francia) sono lasciate alla determinazione dell'esecutivo. In tal modo, le burocrazie si pongono al riparo non solo nei confronti della politicità indotta dal vertice, ma anche nei confronti dei giudici. Paradossalmente, in tal modo, le burocrazie tentano di autogovernarsi attraverso le leggi, ma finiscono per consentire al corpo politico molte «incursioni» nell'area amministrativa.

In secondo luogo, l'accesso al Parlamento e la richiesta di leggi trovano spesso la loro origine nel desiderio di una amministrazione di evitare le resistenze di altre amministrazioni. Il legame amministrazioni di settore-commissioni parlamentari di settore consente alle prime di vincere le difficoltà che provengono da altre burocrazie. Ma le amministrazioni non valutano il costo che così pagano, perché dovranno, poi, ricorrere nuovamente al legislatore per modificare le norme adottate.

In terzo luogo, la produzione di leggi è alimentata dalla tensione tra leggi generali e policentrismo amministrativo. Mentre le amministrazioni sono, ormai, multiorganizzative, la cultura amministrativa predominante le considera uniformi ed impone ad esse leggi generali e minuziose, che finiscono per essere un «vestito» troppo stretto od inadatto a molte amministrazioni. Ne deriva la necessità di correzioni ed adattamenti, che - però - occorre fare per via legislativa. La disciplina dell'ultimo decennio per il contenimento delle spese e quelle in materia di organizzazione amministrativa e di personale costituiscono buoni esempi di questo affollarsi di norme generali e di norme speciali.

2.3 Gli effetti dell'inflazione normativa sulle amministrazioni pubbliche

L'inflazione normativa produce un primo effetto: costringe le amministrazioni pubbliche a moltiplicare il ricorso al legislatore: più alto è lo «stock» di norme in vigore, più frequente sarà la richiesta amministrativa di altre norme, per potere derogare alle prime, o correggerle, o adattarle, o semplicemente aggiornarle. Ciò produce duplicazione e sovrapposizione di norme sulle stesse materie. Ad esempio, un blocco legislativo delle assunzioni di dipendenti produrrà numerose norme di esenzione, tante quante sono le amministrazioni che riescono ad aggirarlo.

Secondo effetto dell'inflazione delle leggi: le amministrazioni divengono più rigide, meno adattabili, sclerotiche; ma, nello stesso tempo, più arbitrarie, perché possono scegliere la norma da adottare in ogni singolo caso. La discrezionalità si trasferisce dal campo che è suo proprio, quello amministrativo, a quello della scelta del parametro normativo, e diventa arbitrio.

Il terzo effetto della sovrabbondanza di norme relative alle amministrazioni pubbliche è il centralismo: più è alto il numero di leggi, più minuziose le loro prescrizioni, minore è l'autonomia dei corpi politico-amministrativi non centrali (dalle regioni ai comuni, alle università).

Ma l'inflazione normativa produce anche un'altissima conflittualità: i giudici della legittimità dell'azione amministrativa vedono arrivare ogni anno circa 100mila ricorsi ed hanno poco meno di 800mila ricorsi pendenti, in attesa di decisione. Le stesse amministrazioni pubbliche sono invase da una profluvie di istanze, ricorsi, esposti, spesso rivolti da un'amministrazione all'altra, che richiedono circolari e risposte a quesiti. Le circolari e risposte a quesiti del 1991, del solo Dipartimento per la funzione pubblica, sono state oltre 500, per un ammontare di 1059 pagine a stampa. Ben nota è la sovrabbondanza di circolari del Ministero delle finanze. Così l'amministrazione resta vittima di un processo di eutrofizzazione, asfissata dalle sue stesse norme.

Ultimo e paradossale effetto: l'amministrazione, per sopravvivere, non attua le norme che essa stessa produce. In tutti i campi si sono formate consuetudini disapplicative, più forti delle norme vigenti: basti pensare al successo degli «scioperi bianchi», consistenti nella osservanza letterale di leggi, regolamenti e circolari. Frequente è il caso della adozione di norme di contenuto analogo, a distanza di pochi anni, fatta per «ricordare» vincoli elusi (esemplare il caso, nell'ultimo ventennio, del cosiddetto «vincolo di tesoreria» per gli enti pubblici).

2.4 Conclusioni

L'amministrazione è artefice e vittima di una legislazione fitta, che l'avviluppa ed incatena. Ogni problema amministrativo finisce per ridondare in problema legislativo, sovraccaricando Governo e Parlamento.

L'iperregolazione produce intersezioni tra le amministrazioni (ogni ufficio è costretto a «dialogare» con ogni altro ufficio, invece che con i cittadini) e conflittualità tra amministrazioni e cittadini (l'alto numero di ricorsi è un altro indice della insoddisfazione dei cittadini per le amministrazioni pubbliche).

Le amministrazioni pubbliche disporrebbero dei mezzi per liberarsi della «prigione» normativa, ciò che consentirebbe anche al Parlamento di svolgere il suo vero compito di guida e di controllo delle amministrazioni e agli enti autonomi di acquisire vera libertà di scelta. Tali mezzi sono offerti dalla legge n. 400 del 1988 (e, ora, dal decreto legislativo n. 29 del 1993). Ma, per inerzia culturale e resistenza di interessi, la «legislazione delegificante» viene usata solo raramente.

Chi finisce per essere danneggiato da questo stato di cose è il cittadino. Ad esso non interessa il processo, ma il prodotto. Esso misura la qualità dell'amministrazione con i servizi offerti, non con le norme che la regolano.



3. L'INCERTA DISTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI

- 3.1 Funzione e prodotto: regolazione di «processo» e regolazione di «risultato»
- 3.2 Le asimmetrie fra funzioni e organizzazione
- 3.3 Stratificazione e frammentazione: l'amministrazione «mediata»
- 3.4 La distribuzione delle funzioni fra centro e periferia
- 3.5 Conclusioni

3.1 *Funzione e prodotto: regolazione di «processo» e regolazione di «risultato»*

Le funzioni delle pubbliche amministrazioni sono governate — come si è notato — da regole e norme minuziose quanto al processo di svolgimento e assai limitate, invece, quanto ai risultati da raggiungere.

La regolazione di «processo» è estesa, articolata, dettagliata. La regolazione di «prodotto», quando esiste, è scarsa, generica, rudimentale.

L'attenzione prevalente per il processo, rispetto al prodotto, comporta che una larga parte delle risorse (umane, finanziarie, organizzative) delle amministrazioni sia utilizzata non per rendere servizi al pubblico, ma per gestire problemi e questioni interne e, in particolare, per la gestione del personale: l'autoamministrazione diventa più importante dell'amministrazione.

La tendenza è così forte da assorbire e neutralizzare anche i fenomeni di innovazione. Basti pensare, in proposito, all'uso «domestico» che è stato fatto delle tecnologie informatiche: l'informatizzazione è usata assai più frequentemente a fini interni (paghe, presenze, contabilità) che non a fini esterni (semplificazione delle procedure, disponibilità di informazioni, eliminazione di comunicazione cartacea). I beneficiari sono, quindi, più spesso i dipendenti che non il pubblico.

Le funzioni sono, inoltre, distribuite fra le diverse amministrazioni secondo criteri di casualità, in dipendenza di contingenze ed emergenze. Il disordine che così si crea produce, a sua volta, l'esigenza di continue operazioni di riordino, spesso intersecate, ma raramente coordinate, in una sorta di falso movimento nel quale tutto si crea e nulla si distrugge.

Le conseguenze negative di questa situazione sono numerose. In primo luogo, non v'è corrispondenza fra funzioni e strutture: le prime, che dovrebbero fungere da parametro per le scelte organizzative, finiscono col divenire variabili delle strutture esistenti. In secondo luogo, è divenuto altissimo il tasso di «intermediazione» amministrativa, sia nelle relazioni fra amministrazioni, sia nelle relazioni fra amministrazioni

e cittadini. In terzo luogo, si verificano continue interferenze fra centro e periferia, che impediscono al primo di indirizzare e alla seconda di operare.

3.2 *Le asimmetrie fra funzioni e organizzazione*

Le funzioni delle pubbliche amministrazioni sono potenzialmente illimitate. La coesistenza di diversi gruppi di funzioni non significa, però, che le funzioni abbiano tutte il medesimo peso. Anche se è difficile disporre di indicatori validi per l'intero periodo di vita dell'amministrazione italiana, può dirsi con ragionevole certezza, esaminando i dati relativi all'evoluzione della spesa e degli addetti per gruppi di funzioni, che vi sono funzioni recessive, funzioni stabili, funzioni in espansione e funzioni emergenti.

Tra le funzioni tendenzialmente recessive, negli ultimi venti anni, sono sicuramente le funzioni di difesa e quelle di impresa pubblica.

Tra le funzioni stabili si trovano le funzioni d'ordine. Anche le funzioni di previdenza e assistenza, dopo un lungo periodo di crescita, tendono a stabilizzarsi e, anzi, sono previste, per il prossimo futuro, correzioni e riduzioni. Le funzioni in materia di istruzione e di sanità assorbono, peraltro, il 48,3% della spesa per servizi collettivi e più del 50% degli addetti.

Al gruppo delle funzioni in espansione appartengono, invece, i compiti in materia di tutela ambientale, che risentono, però, come vedremo, di una eccessiva dispersione.

Fra le funzioni emergenti, infine, v'è l'attività di regolazione e di determinazione di criteri e «standards» per l'attività svolta dai privati. Qui l'indicatore di crescita non è rilevabile guardando agli addetti o alla spesa, ma, piuttosto, alla istituzione sempre più frequente di amministrazioni con compiti di regolazione (per fare solo qualche esempio: la Commissione nazionale per le società e la borsa-Consob, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e d'interesse collettivo-Isvap, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria, l'Autorità garante del mercato e della concorrenza) e alla riproposizione del modello anche per le riforme in corso, quali la nuova disciplina in materia di appalti e di «public utilities».

Dall'analisi del «peso» di ciascun gruppo di funzioni si può trarre l'ordine di priorità che la collettività assegna ai diversi fini e obiettivi dell'azione pubblica. Allo stesso tempo, la tendenza alla crescita o alla riduzione di determinate funzioni dovrebbe riflettersi sugli apparati organizzativi, che sono strumentali all'esercizio delle funzioni stesse. L'asimmetria fra funzioni e organizzazione è, invece, assai frequente nel sistema amministrativo italiano, dove, a fronte di funzioni recessive, si trovano apparati sovrabbondanti e, di converso, funzioni in espansione sono svolte da apparati insufficienti.

Un esempio evidente del primo caso è costituito dal Ministero del commercio con l'estero. La struttura di questo ministero è rimasta stabile, nonostante la perdita di funzioni a favore di altri apparati e, soprattutto, nonostante la radicale semplificazione della disciplina valutaria e di circolazione delle merci, derivante dalla integrazione comunitaria.

Paradigmatico del secondo caso è, invece, il Ministero dell'ambiente. Questo apparato è andato acquisendo, negli ultimi anni, compiti sempre più numerosi e gravosi (da ultimo, in conseguenza del referendum del 18 aprile 1993, i controlli sull'inquina-

mento, prima svolti dalle Usl), senza che si sia mai provveduto alla ridefinizione dell'apparato, per di più disperso in cinque sedi diverse.

3.3 Stratificazione e frammentazione: l'amministrazione «mediata»

Le funzioni sono, inoltre, al tempo stesso, stratificate e frammentate. Ciascuna amministrazione ha, nel corso del tempo, accumulato nuovi compiti, che si sono aggiunti a quelli tradizionalmente svolti, senza verificare l'affinità e la congruenza dei diversi gruppi di attività.

Un esempio evidente di una amministrazione sbilanciata fra funzioni ereditate e funzioni acquisite è il Ministero delle poste e telecomunicazioni. Alla tradizionale attività del servizio postale si sono aggiunte, prima, le funzioni in materia di telecomunicazioni e, poi, le funzioni in materia di emittenza radiofonica e televisiva. Attività di servizio imprenditoriale, attività di servizio di pubblica utilità in regime di monopolio e attività regolative coesistono nello stesso apparato. Tutti e tre questi gruppi di compiti hanno subito, negli ultimi tempi, forti cambiamenti. La «privatizzazione» delle telecomunicazioni e la trasformazione (da completare entro il 1993) dell'Amministrazione delle poste in società per azioni finiscono per lasciare al Ministero solo alcuni compiti residuali, accentuando l'asimmetria fra struttura e funzioni.

Un secondo esempio significativo è fornito, di nuovo, dal Ministero dell'ambiente. Questa amministrazione era titolare, originariamente, di compiti di raccordo delle attribuzioni in materia ambientale di altri apparati. Nel giro di pochi anni, a queste si sono andate affiancando altre funzioni, relative, in particolare, al finanziamento di progetti di risanamento ambientale. Il Ministero si è trasformato, quindi, sotto il profilo funzionale, da amministrazione prevalentemente di coordinamento in amministrazione prevalentemente di finanziamento, con esigenze ben diverse quanto a capacità di progettazione e di controllo, di gestione di risorse finanziarie, di verifica dei risultati.

Le funzioni sono — si è detto — oltre che stratificate, anche frammentate (ad esempio, al Ministero della difesa le funzioni di gestione del personale sono ripartite per tipo di personale). L'esercizio di molte funzioni è di tipo «condominiale»: ciascuna amministrazione è titolare di un brandello, ma non è padrona dell'intero «iter» procedimentale. Si accumulano, così, gli svantaggi: invece della specializzazione, si ha la parcellizzazione e il sistema è retto non dal coordinamento, ma dalla continua interferenza reciproca degli apparati.

La cattiva distribuzione delle funzioni ha, inoltre, come prodotto secondario, un eccesso di procedimentalizzazione, che costituisce un vero e proprio costo occulto di esercizio. Si ha, di conseguenza, un abnorme sviluppo dell'«intermediazione» amministrativa, sia nelle relazioni fra amministrazioni, sia nelle relazioni fra amministrazione e cittadini.

Per un verso, gli apparati non svolgono direttamente l'attività, ma consumano ingenti risorse in relazioni con altri apparati, in catene procedimentali così intricate da dare la sensazione che l'attività amministrativa sia retta dal principio di indeterminazione: quando si sa dove si trova, non si sa dove va e quando si sa dove va, non si sa dove si trova.

Una conseguenza evidente della frantumazione delle funzioni in tante schegge è la crescente necessità di strumenti di coordinamento: dai comitati interministeriali alle conferenze di servizio, la proliferazione di organi collegiali e raccordi funzionali non ha risparmiato alcun livello del sistema amministrativo. Oltre una certa soglia, però, la moltiplicazione di strumenti di coordinamento finisce per riprodurre il problema che avrebbe dovuto risolvere, in quanto occorre assicurare il coordinamento dei coordinatori.

Per altro verso, i cittadini sono smarriti di fronte al labirinto amministrativo e sono costretti ad affidarsi sempre più spesso a professionisti (il commercialista per la dichiarazione dei redditi, l'architetto per il permesso di ristrutturare l'appartamento, la società specializzata per i certificati, l'agenzia per la patente e il libretto di circolazione, ecc.) per adempiere ai propri obblighi e per ottenere il soddisfacimento dei propri diritti.

La molteplicità necessaria delle funzioni svolte dalle pubbliche amministrazioni nella società contemporanea ha assunto, quindi, nel sistema amministrativo italiano, la forma della dispersione. A questa si è tentato di porre rimedio «concentrando» l'esercizio dei compiti (ma non i compiti stessi) in organi o procedure di raccordo: ma il rimedio è spesso peggiore del male.

Questo fenomeno è tanto più evidente se si guarda all'assetto dei rapporti tra centro e periferia.

3.4 La distribuzione delle funzioni fra centro e periferia

La distribuzione delle funzioni fra centro e periferia è caratterizzata da una contraddizione di fondo fra discipline generali, che stabiliscono i principi e i criteri di base, e discipline speciali, che assai raramente applicano quei principi e quei criteri.

La legge n. 382 del 1975 e la legge n. 142 del 1990 hanno definito, rispettivamente per le regioni e per i comuni e le province, le modalità per l'individuazione e l'attribuzione delle funzioni per l'universo dei rapporti fra livelli di governo. Le discipline di settore, nell'un caso come nell'altro, hanno disegnato, però, tanti diversi «sub-universi», ciascuno retto da criteri e convenienze diverse, spesso confliggenti fra loro. La ripartizione delle funzioni all'interno di ciascuna materia non è basata su distinzioni tipologiche (ad esempio: la funzione di indirizzo al centro, le funzioni gestionali alle autonomie locali), ma suddividendo all'infinito parti e brani di funzioni fra diversi soggetti, nessuno dei quali è, quindi, pienamente padrone di un'area o di un settore. Molte risorse ed energie vengono impegnate, di conseguenza, in attività di regolamento dei confini, invece che in attività amministrativa vera e propria.

A ciò si aggiunga che al decentramento delle funzioni primarie presso le regioni e gli enti locali, spesso non corrisponde il decentramento delle funzioni strumentali e delle risorse necessarie all'esercizio: emblematico, in proposito, l'esempio della finanza locale e, per quanto riguarda, le regioni, del fondo sanitario nazionale. L'accentramento delle risorse finanziarie al centro, ispirato a finalità di controllo della spesa pubblica, finisce per produrre effetti perversi, se le decisioni di spesa sono comunque decentrate: all'asimmetria fra pagamento dei costi e fruizione dei servizi, corrisponde una pericolosa asimmetria fra responsabilità e risultati.

L'interazione fra cattiva distribuzione delle funzioni e meccanismi centrali di controllo ha effetti paradossali: vi sono decisioni minute degli enti locali (ad esempio,

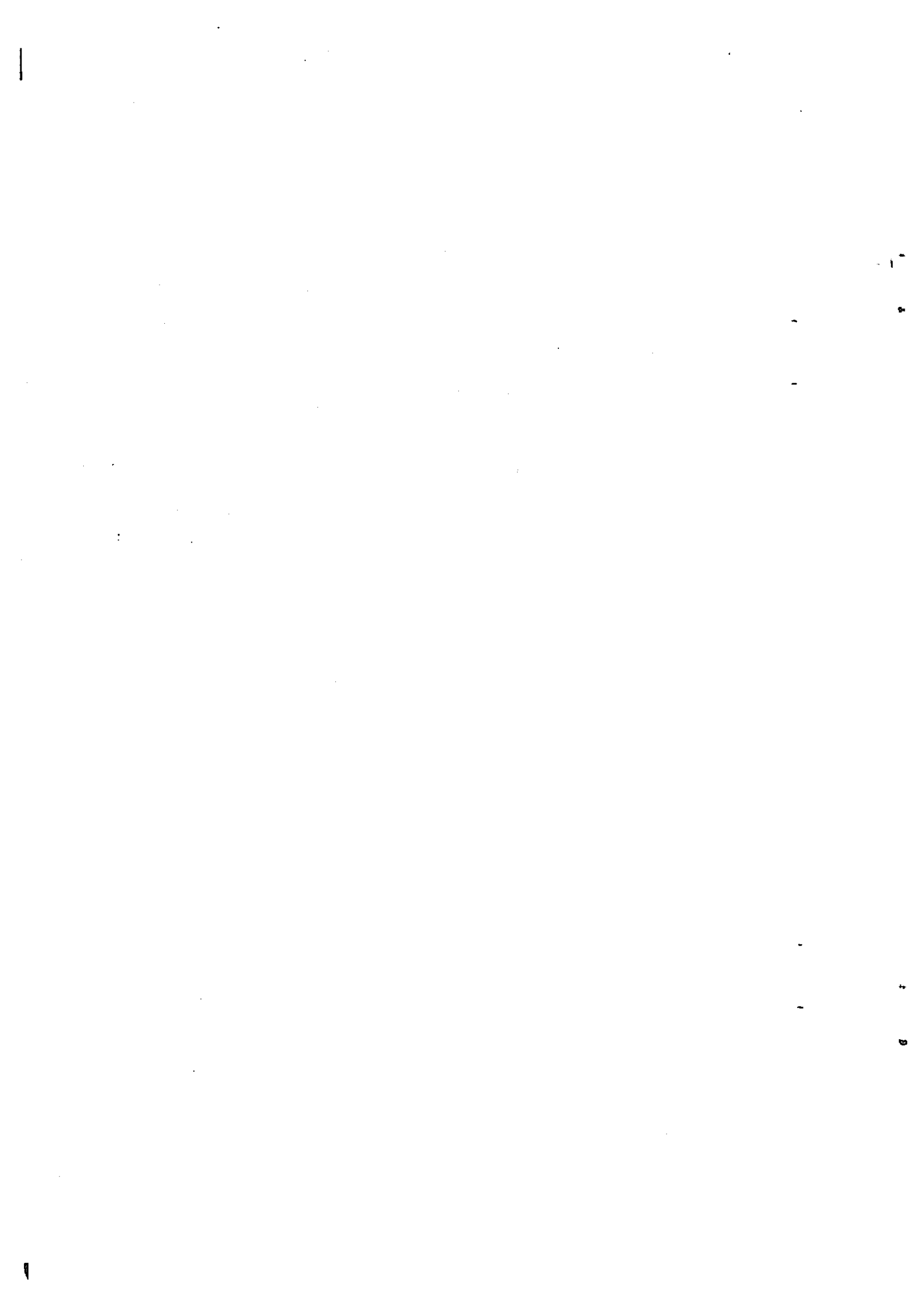
in materia di assunzioni) che passano (faticosamente e costosamente) al vaglio del centro (ad esempio, il Ministro del tesoro e quello per la funzione pubblica debbono autorizzare, uno per uno, i concorsi per l'assunzione di vigili urbani, veterinari, giardinieri, ecc. di ogni comune italiano) e vi sono decisioni di portata assai più ampia, che spesso incidono anche sul livello e la qualità delle prestazioni offerte ai cittadini, rispetto alle quali il centro non dispone neanche di informazioni. Al potere di veto più penetrante e soffocante si accompagna, quindi, l'incapacità di indirizzare e di correggere, di diffondere le informazioni e le innovazioni, di garantire il rispetto di livelli minimi di prestazione da parte di tutte le amministrazioni.

La stessa amministrazione periferica dello Stato soffre, del resto, sia per le difficoltà di comunicazione con il centro, sia per la precarietà di collegamenti fra uffici periferici appartenenti a diverse amministrazioni. Fra le carenze più spesso indicate dagli uffici periferici, c'è, ad esempio, la cattiva distribuzione delle risorse finanziarie, umane ed organizzative rispetto alle funzioni da esercitare: la distribuzione avviene indipendentemente dalle esigenze e dai bisogni, non viene mai sottoposta a verifica, è operazione condotta dal centro senza criteri e parametri riconoscibili e senza che sia possibile, quindi, per i diversi uffici, «competere» per ottenere le risorse necessarie.

3.5 Conclusioni

Le funzioni pubbliche, invece di essere al primo posto, finiscono per diventare una variabile dipendente sia delle strutture esistenti, perché le prime tendono ad adeguarsi alle seconde (la persistenza delle strutture costituisce un vincolo alla distribuzione delle funzioni e alla allocazione delle risorse); sia del modo di operare dell'amministrazione, che privilegia la frammentazione e l'inframmettenza, mettendo al secondo posto, quando non trascurando, il risultato.

La distribuzione delle funzioni per frammenti tradisce l'ordinamento autonomistico, perché gli enti che dovrebbero essere autonomi debbono continuamente ricorrere al centro.



4. IL DISEGNO ORGANIZZATIVO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

- 4.1 Uniformità e difformità: cambiamenti senza innovazione
- 4.2 Differenza senza distinzione: i rapporti tra centro e periferia
- 4.3 La dispersione dei compiti
- 4.4 La «taglia» delle organizzazioni
- 4.5 Troppi coordinatori non coordinano
- 4.6 Uffici diversi e regole uniformi
- 4.7 Conclusioni

4.1 *Uniformità e difformità: cambiamenti senza innovazione*

Il disegno organizzativo dei pubblici poteri è retto dalla difformità. Attualmente, vi sono 22 ministeri, perlomeno 4 dipartimenti con compiti propri e permanenti, una decina di autorità amministrative indipendenti, oltre 1.000 enti pubblici nazionali, 20 regioni, di cui 5 a statuto speciale, 104 provincie, 8.103 comuni, 337 comunità montane, circa 700 consorzi di enti locali, 65 università, 67 mila sedi di istituti scolastici, quasi 650 unità sanitarie locali, non meno di 800 aziende municipalizzate e molte altre unità amministrative. A queste strutture, si aggiungono le amministrazioni pubbliche in forma privata (ad esempio, gli enti pubblici economici e le società con partecipazione pubblica) e gli organismi che operano in funzione delle pubbliche amministrazioni (in forza di una concessione di pubblico servizio o di un contratto di servizio).

La difformità, in sé, non è un fatto negativo. È negativa la circostanza che ad una organizzazione di tipo «piramidale» (Ministeri-uffici periferici regionali, provinciali e subprovinciali) se ne sia affiancata una di tipo «stellare» (quella consistente in enti autonomi, territoriali e non), senza modificare la prima. Così come è negativo l'aver giustapposto ad una organizzazione «divisionale» (quella più tradizionale) una «aziendale» (ad esempio, le Usl).

I tentativi di razionalizzazione dell'assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni, esperiti negli anni passati, non hanno avuto esito positivo. Quasi sempre, il legislatore è intervenuto in singoli settori sulla base di orientamenti spesso contingenti, senza operare scelte di carattere generale, adottando provvedimenti non coordinati, talvolta addirittura in contrasto tra loro.

Vi sono stati, innanzitutto, interventi diretti alla revisione di istituzioni esistenti, che, in alcuni casi, hanno determinato cambiamenti interni e, in altri, hanno introdotto innovazioni di ordine esterno.

Ad esempio, per quanto riguarda l'amministrazione centrale, oltre alla legge n. 400 del 1988, con la quale si sono riordinate le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri, sono stati adottati numerosi provvedimenti in materia di organizzazione ministeriale, che ne hanno ancor più accentuato la disomogeneità, senza — peraltro — attuare l'art. 95 della Costituzione. Vi è stata, in primo luogo, l'istituzione di due nuovi ministeri, quello dell'ambiente (legge n. 349 del 1986) e quello dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (legge n. 168 del 1989). In secondo luogo, sono state introdotte numerose innovazioni, con la ridefinizione delle strutture esistenti di alcuni ministeri, come nel caso, da ultimo, del Ministero delle finanze (d.p.r. n. 287 del 1992, adottato a seguito della legge n. 358 del 1991).

Questi interventi hanno confermato il più generale processo di trasformazione del modello tradizionale del ministero, che ha subito numerosi mutamenti sia alla base (soprattutto, per effetto dell'affidamento di funzioni ad enti pubblici), sia al vertice (a causa, in particolare, della scissione tra poteri del ministro e compiti degli uffici).

I Ministeri, oggi, non appartengono più alla stessa specie organizzativa. Salvo uno o due tratti comuni, peraltro non esclusivi (l'essere organi statali e diretti da un ministro), si differenziano per dimensioni, partizioni interne, apparati periferici, tipi di funzioni. Taluni ministeri sono distinti in parti così difformi (ad esempio, Ministero del tesoro e Ministero dell'interno) da rendere difficile la loro gestione unitaria.

Molte modifiche sono state introdotte anche tra le amministrazioni autonome, che vanno scomparendo. Ad esempio, con la legge n. 598 del 1992, è stata disposta la soppressione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici e la sua trasformazione in società per azioni. Lo stesso è avvenuto nei confronti della Azienda autonoma dei monopoli di Stato e sta avvenendo per l'Amministrazione delle poste e dei telegrafi.

La revisione delle strutture esistenti, comunque, non ha riguardato soltanto il modello ministeriale e quello delle amministrazioni ed aziende autonome, ma anche quelli, ugualmente diffusi, dell'amministrazione per enti (ad esempio, con la riforma del Comitato olimpico nazionale italiano — Coni, disposta dalla legge n. 38 del 1992, e la costituzione dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica — Inpdap, avvenuta con il decreto legge n. 110 del 1993) e per collegi (è il caso dell'istituzione del Comitato interministeriale per gli scambi di materiale d'armamento per la difesa — Cisd, a norma della legge n. 185 del 1990).

Oltre alla revisione di istituzioni esistenti, si è fatto ricorso alla creazione di nuove figure organizzative.

Innanzitutto, sono stati adottati modelli organizzativi non tradizionali: è il caso delle autorità amministrative indipendenti, strutture caratterizzate da un grado elevato di indipendenza nei rispetti del potere politico, burocratico ed economico (a partire dal difensore civico, che è stato istituito in varie regioni, e dalla Commissione nazionale per le società e la borsa — Consob, riformata dalla legge n. 281 del 1985, per passare al Garante per la radiodiffusione e per l'editoria, disciplinato dalla legge n. 223 del 1990, sino all'Autorità garante del mercato e della concorrenza, introdotta dalla legge n. 287 del 1990, ed ora a quella per l'informatica nella pubblica amministrazione, prevista dal decreto legislativo n. 39 del 1993); dei servizi nazionali, che si distinguono per l'organizzazione a rete, di carattere diffuso (come il Servizio sanitario nazionale ed il Sistema statistico nazionale, istituiti, rispettivamente, con la legge n. 833 del 1978

e con il d.p.r. n. 322 del 1989, ovvero i Servizi tecnici nazionali — geologico, idrografico e mareografico, sismico e dighe — previsti dalla legge n. 183 del 1989); delle figure organizzative regolate da norme di diritto privato (ad esempio, la Società italiana per le imprese miste all'estero — Simest, istituita dalla legge n. 100 del 1990).

Le trasformazioni hanno interessato anche gli enti locali, a seguito dell'approvazione della legge n. 142 del 1990, che ha rappresentato il più importante cambiamento, dopo circa mezzo secolo, nell'ordinamento locale, e della legge n. 81/1992, che pur regolando prevalentemente la materia elettorale, ha effetti di rilievo anche sull'organizzazione, per l'applicazione della separazione tra politica e amministrazione.

Si è accentuato il ricorso a modelli organizzativi propri del diritto privato (sempre più spesso sono istituite società per azioni rette da una disciplina di tipo misto, di diritto pubblico e privato, e, dunque, sottratte alla piena disponibilità dei soci) e all'utilizzazione di privati come ausiliari delle pubbliche amministrazioni (ad esempio, la gestione informatica dei dati relativi alle imposte sul reddito delle persone fisiche, delle persone giuridiche e sul valore aggiunto, per conto del Ministero delle finanze, è affidata alla Società generale di informatica — Sogei; quella relativa alle spese dello Stato, per conto del Ministero del tesoro e della Corte dei conti, sono affidati alla Società italiana sistemi informativi elettronici — Italsiel (di ambedue le società il maggiore azionista è l'Iri).

Altri mutamenti sono stati prodotti da avvenimenti recenti, come la cessazione dell'intervento straordinario nel mezzogiorno, prevista dal decreto legislativo n. 96 del 1993, e la soppressione di alcuni ministeri, per effetto del risultato delle consultazioni referendarie del 18 aprile 1993. I provvedimenti produrranno lo scorporo di talune attribuzioni, aggregazioni e disaggregazioni di competenze, l'istituzione di nuove figure organizzative.

Vi sono, infine, le trasformazioni che derivano dall'ampliamento della sfera di influenza del diritto comunitario: da qualche anno — ma il fenomeno sembra destinato ad aumentare nel prossimo futuro, per effetto delle previsioni del Trattato sull'unione europea — si è accentuata la tendenza al ricorso a strutture organizzative che non appartengono in via esclusiva al livello nazionale o a quello comunitario, ma hanno natura mista, in quanto, da una parte, il loro funzionamento è disciplinato da norme nazionali e, dall'altra, le loro funzioni sono previste dalla normativa della Comunità europea, come nel caso della disciplina degli «organismi di intervento», dei quali l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo — Aima — rappresenta l'esempio più noto.

In conclusione, l'organizzazione amministrativa non è immobile. Si modifica, ma per giustapposizioni. Permane la tradizionale struttura ministeriale, d'impronta francese. Ad essa se ne aggiunge un'altra, ormai prevalente, ordinata per corpi autonomi. Le due parti convivono male.

4.2 Differenza senza distinzione: i rapporti tra centro e periferia

Il malessere è sentito particolarmente in periferia. Qui, alla tradizionale struttura periferica, articolata in uffici dipendenti dal centro, si è affiancata l'organizzazione per enti autonomi. Di conseguenza, in periferia si trovano ad operare contemporaneamente

più soggetti, spesso senza coordinamento ovvero con coordinamento insufficiente: uffici periferici di ministeri (molti ne hanno tanti quante le direzioni generali), non integrati tra di loro, ed enti autonomi.

Non c'è una chiara distinzione di compiti tra amministrazioni statali, centrali e periferiche, e amministrazioni locali, nonché tra queste ultime. La regionalizzazione è rimasta incompleta: delle due fasi previste dalla legge n. 382 del 1970, la prima è stata attuata solo in parte, perché le funzioni non sono state trasferite completamente alle regioni, mentre la seconda non è stata mai realizzata, perché non si è proceduto al riordino dell'amministrazione centrale. La devoluzione di compiti, anzi, ha fatto passi indietro, per il sopravvenire, alla fine degli anni '70, della crisi finanziaria e dell'esigenza di un controllo centrale della spesa. Inoltre, non sono state eliminate (anzi, sono state incrementate) le interferenze, per cui, ad esempio, per una attività tipica dei comuni, come quella della disciplina del commercio, esistono numerose leggi statali che regolano minuziosamente l'operato dell'autorità locale.

Alle regioni, alle province ed ai comuni non è stata riconosciuta piena autonomia, come promesso dalla Costituzione. Nell'esercizio delle proprie attività, gli enti locali sono condizionati dal centro, anche perché il 50-60% delle loro risorse è a carico del tesoro dello Stato. Questa circostanza, da una parte, spinge l'amministrazione locale ad agire come amministrazione di collaborazione; dall'altra, introduce un regime di mutua dipendenza, nel senso che i vari soggetti pubblici sono legati uno all'altro, pur procedendo in modo diseguale.

4.3 La dispersione dei compiti

I compiti non sono distribuiti in modo razionale tra gli uffici pubblici: duplicazioni e sovrapposizioni di attribuzioni, vuoti di competenza e incongruenze (che danno luogo a dispersione di risorse, conflittualità, difficoltà di coordinamento, inefficienza) sono frequentissimi.

Spesso, la stessa funzione è distribuita tra più soggetti, che operano senza coordinamento: ad esempio, in materia di difesa del suolo, le competenze sono ripartite tra ben quattro apparati centrali (Ministeri dell'ambiente, dei lavori pubblici, dei beni culturali e ambientali e Dipartimento della protezione civile), ai quali, oltretutto, si affiancano quelli regionali e locali (autorità di bacino e province).

Vi sono funzioni diverse, svolte da soggetti differenti, che si intersecano con riferimento ad un'unico settore: ad esempio, all'elaborazione della politica marittima contribuiscono, oltre a quello della marina mercantile, i Ministeri dei lavori pubblici, delle finanze, dell'agricoltura, dell'ambiente, della difesa, dell'industria e dei trasporti.

Viceversa, in altri casi manca l'individuazione dei soggetti titolari del potere di intervento: ciò si verifica soprattutto nelle materie che rientrano nell'ambito di competenza della Comunità europea.

Altrove, i soggetti competenti sono individuati, ma manca il collegamento: così per gli interventi nei casi di crisi (da ultimo, quelli a favore dell'occupazione e dell'economia previsti dai decreti legge n. 148 del 1993 e 149 del 1993), richiesti ad amministrazioni diverse (del lavoro, del bilancio e della programmazione economica, dell'industria, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, dell'ambiente, ecc.), che

agiscono singolarmente, malgrado a livello comunitario tale problematica venga considerata in modo unitario.

4.4 *La «taglia» delle organizzazioni*

Oltre alla errata distribuzione dei compiti, le amministrazioni pubbliche hanno frequentemente il difetto di essere di dimensioni eccessive. Mentre le scienze dell'organizzazione hanno da tempo notato diseconomie di scala negli apparati di grandi dimensioni, le amministrazioni pubbliche italiane non hanno tenuto in alcun conto l'aspetto dimensionale. Apparati centrali — con l'esclusione di quelli contenenti personale militare o di polizia di dimensioni superiori ai 30-40mila dipendenti superano certamente la soglia ottimale per mantenere una gestione unitaria, un indirizzo coerente, attenzione per gli obiettivi. Questo è stato dimostrato, in Italia, dal gigantismo del settore pubblico economico (triplicatosi in dimensioni in venti anni), al quale si cerca ora di porre rimedio.

Fuori d'Italia, e particolarmente nel Regno Unito, si pone rimedio al gigantismo delle organizzazioni pubbliche frantumandole in «agenzie» di piccole dimensioni, alle quali si affida un «target», un «budget» e precisi criteri di «performance», lasciandole, poi, libere di agire.

Nelle amministrazioni pubbliche italiane, invece, tarda a penetrare l'idea che le amministrazioni pubbliche vadano ordinate in modi non diversi da un gruppo industriale, nel quale il potere centrale non è più (ed è spesso meno) di una «holding».

Se si affermasse questo punto di vista, si riuscirebbe anche a risolvere il problema dell'evidenziamento governativo dei ministeri. La lunga discussione sul numero dei ministeri e le molte proposte in materia rappresenta un problema mal posto. Non è questione tanto delle unità di amministrazione (ministeri, dipartimenti, agenzie, autorità, ecc.), che vanno, anzi, moltiplicate, quanto, invece, del vertice governativo, che va limitato. Un consiglio dei ministri troppo numeroso è poco funzionale non solo perché organo collegiale pletorico, ma anche perché troppi interessi di settore vi sono presenti, aumentando, quindi, conflitti e compromessi e rendendo, alla fine, difficile il decidere.

4.5 *Troppi coordinatori non coordinano*

Sono poche, nel mondo, le amministrazioni pubbliche nelle quali le leggi impongono, in misura pari a quella italiana, il coordinamento. Ma sono poche le amministrazioni pubbliche nelle quali le amministrazioni siano meno coordinate che in Italia.

Di strumenti di coordinamento ve ne sono in abbondanza: dai vari comitati interministeriali di programmazione, alla abitudine dei ministeri importanti di avere propri «rappresentanti» negli altri ministeri (ciò che consente il ricorso al «fuori ruolo» e la moltiplicazione dei posti), ai comitati nazionali con rappresentanze regionali.

Ma lo stesso numero dei coordinatori e delle sedi di coordinamento costituisce un impaccio. I comitati interministeriali sono considerati dal ministero-guida quali mezzi

per tenere sotto controllo aree contigue. La legge n. 400 del 1988 ne prevedeva la razionalizzazione, ma la delega venne a scadenza senza risultati.

La moltiplicazione dei comitati e dei collegi distanti dalla decisione o dal campo nel quale se ne sentiranno gli effetti è una falsa soluzione. Migliore appare — a prima vista — la conferenza dei servizi, generalizzata dalla legge n. 241 del 1990, per risolvere, sul campo, singoli problemi concreti (di esso, peraltro, è stato fatto uso scarsissimo, e quasi solo in caso di «emergenza»).

4.6 Uffici diversi e regole uniformi

Da ultimo, si segnala la tensione sempre più evidente tra il carattere multiorganizzativo delle amministrazioni pubbliche e la tendenza antica e moderna a disporre regole uniformi alle quali esse dovrebbero sottostare. Così, ad esempio, si impone il «collaudo» di ricerche o si richiede a corpi professionali, retti dal principio dell'auto-governo e della cooptazione, di individuare «organi di direzione politica».

Questa abitudine di ordinare secondo dettami generali realtà diverse produce necessità di deroghe e di adattamenti, di interpretazioni evolutive, tensioni tra il generale e il particolare. Finisce per portare a conflitti, a negoziati davanti al Ministero del tesoro o alla Corte dei conti o ai giudici amministrativi della legittimità. Assorbe le energie di schiere di dipendenti. Fa perdere di vista il fine ultimo dell'amministrazione o della regola. Affina il senso giuridico. Alimenta battaglie burocratiche. Costa, alla fine, due volte al cittadino: per le spese che sopporta per mantenere amministrazioni duellanti e per l'assenza del servizio pubblico.

4.7 Conclusioni

Il disegno organizzativo delle amministrazioni pubbliche è ben poco funzionale ed ha bisogno di una revisione radicale. Le strutture hanno subito cambiamenti notevoli; ma questi, funzionali a ciascuna esigenza immediata, non sono stati idonei, poi, ad assicurare il complessivo funzionamento delle amministrazioni. Vi è stato cambiamento, ma questo non è stato in grado di produrre innovazione. La scarsa funzionalità generale delle strutture si rivela, in particolare, nella distribuzione dei compiti, sia tra centro e periferia, sia tra gli organismi centrali; nella dimensione delle unità amministrative, spesso eccessiva; nell'assenza di coordinamento (nonostante i molti tentativi di coordinare), nel continuo conflitto tra difformità degli uffici e uniformità delle regole che si cerca di imporre loro.

5. - IL PERSONALE

- 5.1 Il numero dei dipendenti pubblici: meridionalizzazione e centralismo
- 5.2 Confronti internazionali
- 5.3 L'unitarietà del pubblico impiego e la diversificazione delle funzioni: burocrati e tecnici
- 5.4 L'aumento dei dipendenti e il blocco delle assunzioni. I «precari» e l'uso delle pubbliche amministrazioni come ammortizzatori sociali
- 5.5 La distribuzione del personale per qualifiche e livelli
- 5.6 Conclusioni

5.1 *Il numero dei dipendenti pubblici: meridionalizzazione e centralismo*

Gli addetti al settore pubblico allargato rappresentano, nel 1991, il 26% degli occupati dipendenti e il 18% dell'occupazione totale. Essi ammontano a 4,2 milioni secondo i dati della contabilità nazionale, di cui 3,5 milioni sono dipendenti delle amministrazioni pubbliche centrali e locali. A questi si aggiungono 693.000 dipendenti di enti pubblici che, pur non essendo inclusi nella pubblica amministrazione, fanno parte del settore pubblico allargato. Si tratta dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato, dell'Ente nazionale per l'energia elettrica-Enel, delle aziende autonome e municipalizzate.

Nell'ultimo ventennio, il numero dei dipendenti pubblici è costantemente aumentato, anche se il processo di crescita ha subito una sensibile decelerazione negli anni '80 rispetto agli anni '70: secondo i dati della contabilità nazionale, l'incremento medio annuo degli addetti al settore è stato di circa 44.000 unità tra il 1980 e il 1990, mentre nel precedente decennio era stato di quasi 95.000 unità all'anno. Solo nell'ultimo anno, per il quale sono disponibili dati non provvisori di contabilità nazionale (1991), la crescita ha subito un'interruzione che, peraltro, è causata dalla diminuzione degli addetti delle aziende autonome e municipalizzate, dell'Enel e delle Ferrovie dello Stato. Al contrario, gli addetti delle amministrazioni pubbliche sono aumentati di circa 46 mila unità nell'ultimo biennio.

Nel periodo considerato, il settore pubblico allargato ha svolto un ruolo importante sul mercato del lavoro, tanto che il rapporto tra i suoi addetti e il totale degli occupati è cresciuto, nel ventennio, dal 14% al 18%. L'aumento del peso relativo del settore pubblico sulla struttura occupazionale del paese è ancor più evidente se si fa riferimento alla quota di addetti sugli occupati dipendenti; essa passa dal 20% del 1970 al 26% del 1990 (il fenomeno va posto anche in connessione con il generale

incremento dell'occupazione non dipendente che ha caratterizzato il mercato del lavoro, soprattutto negli anni '80).

La tendenza alla espansione del settore pubblico in termini di addetti ha prodotto significativi mutamenti nella distribuzione del personale tra le aree geografiche del paese.

Al Nord opera il 40% degli addetti al settore pubblico allargato; rispetto al 1980, la quota è diminuita di 2,5 punti percentuali. Nondimeno, l'incidenza degli addetti sulla popolazione residente nell'area tende a crescere lievemente, passando da 6,20 a 6,65 addetti per ogni 100 abitanti. Più pronunciato è l'incremento del rapporto sugli occupati dipendenti, che sale nel decennio dal 19,9% al 21,1%. Si può quindi concludere che, sebbene nel decennio sia continuata la tendenza alla diminuzione della quota di addetti pubblici operanti al Nord, l'area non è stata penalizzata né da una diminuzione del rapporto tra addetti al settore pubblico e popolazione residente, né da una riduzione del peso relativo del settore sulla struttura occupazionale.

Al Sud e nelle Isole è dislocato circa il 36% degli addetti al settore pubblico allargato, contro una quota del 33,5% nel 1980. Dunque, nell'ultimo decennio vi è stata una progressiva concentrazione del personale nelle regioni del mezzogiorno. Qui i dipendenti pubblici rappresentano una quota rilevante e crescente degli occupati, sia totali, sia dipendenti, pari rispettivamente al 21,3% e al 31,4% nel 1990. La concentrazione degli addetti pubblici nelle regioni meridionali ha fatto aumentare sensibilmente il rapporto sulla popolazione residente, che è passato dal 6,28 all'inizio degli anni '80 al 7,30 nel 1992. Sotto questo profilo, l'ultimo decennio ha prodotto un allargamento del divario tra Nord e Sud, aree nelle quali, nel 1980, la presenza di addetti pubblici era nel complesso ancora bilanciata rispetto alla popolazione residente: ogni 100 abitanti vi erano 6,2 addetti al Nord e 6,3 addetti nel Mezzogiorno.

Il Centro è l'area in cui minore è la presenza degli addetti al settore pubblico (circa 1 milione, pari al 23,5%). Tuttavia, se si tiene conto della popolazione residente, è anche l'area in cui maggiore è il numero degli addetti ogni 100 abitanti (9,15). A questa caratteristica contribuisce certamente la presenza a Roma delle sedi centrali di tutte le amministrazioni pubbliche. La concentrazione territoriale ha avuto, nel corso degli anni '80, un ulteriore incremento, tanto che il numero di addetti pubblici ogni 100 abitanti è cresciuto nel Lazio da 9,6 a 10,7 nel 1992 (va, peraltro, segnalata la tendenza all'incremento del rapporto anche nelle altre 3 regioni dell'area, nelle quali esso sale da 7,3 addetti ogni 100 abitanti nel 1980 a 7,8 addetti nel 1990); quindi, pur escludendo il Lazio, le regioni dell'Italia centrale presentano, oggi, un rapporto più elevato anche di quello delle regioni meridionali (7,3).

Questa analisi rivela due fenomeni. Da un lato, continua la meridionalizzazione del pubblico impiego (che, anzi, non è interamente indicata dalla crescita dei dipendenti nel Sud, perché sono moltissimi i meridionali che si trasferiscono in uffici pubblici del Nord pur di trovare un lavoro) con le conseguenze disfunzionali e le contraddizioni note: nel Sud, minore carico di lavoro, più dipendenti; nel Nord, maggiore carico di lavoro, meno dipendenti.

Dall'altro, la crescita dei dipendenti nell'area centrale mostra che il regionalismo non è servito ad attenuare il processo di centralizzazione dei poteri (del quale l'aumento dei dipendenti centrali è un indizio importante).

5.2 Confronti internazionali

L'aumento dei dipendenti pubblici è fenomeno comune a tutti i paesi dell'Europa comunitaria. Nel periodo 1970-90, il rapporto tra dipendenti pubblici e popolazione residente è aumentato ovunque, così come è avvenuto per il rapporto tra dipendenti pubblici e totale degli occupati. Solo in Gran Bretagna e in Olanda il «trend» è stato più contenuto nel corso degli anni '70 e decrescente durante gli anni '80. Si deve, però, rilevare che in Gran Bretagna il numero di addetti delle amministrazioni pubbliche ogni 100 abitanti era già all'inizio del periodo particolarmente elevato (8,19).

In questo quadro generale, l'Italia si distingue per aver avuto, nello scorso ventennio, il maggior aumento tra tutti i paesi della Cee nel rapporto tra dipendenti pubblici e popolazione residente (da 4,4 a 6,5, con un incremento pari al 47,7%). Peraltro, più contenuta è stata nello stesso periodo la dinamica relativa del rapporto, calcolato sul totale degli occupati (da 11,9 a 15,7). In Francia e Germania quest'ultimo rapporto è aumentato, rispettivamente, del 40,4% e del 34,8%, contro un incremento del 32% segnato dall'Italia.

Il risultato ultimo di questi sviluppi è che il numero di addetti delle amministrazioni pubbliche in Italia non supera il livello medio europeo, se confrontato con la popolazione residente e l'occupazione totale. La crescita sostenuta, avvenuta negli ultimi 20 anni, è servita a portare su livelli più vicini a quelli dei principali paesi dell'Europa comunitaria i due rapporti tra dipendenti pubblici e, da un lato popolazione residente, dall'altro totale degli occupati. In Italia, rispetto alla Francia e alla Gran Bretagna, il numero di addetti per ogni 100 abitanti è, nel 1991, significativamente più basso (6,5 rispetto a 8,8 e a 9,2). Rispetto alla Germania il rapporto è ormai solo di poco inferiore: 6,5 rispetto a 6,8.

Da questi confronti, la consistenza degli addetti al settore pubblico non appare in Italia eccessiva. Il problema è piuttosto quello che alla espansione numerica degli addetti non è corrisposto un miglioramento nella loro utilizzazione per la produzione di servizi alle famiglie e alle imprese.

5.3 L'unitarietà del pubblico impiego e la diversificazione delle funzioni: burocrati e tecnici

Le ragioni della cattiva utilizzazione del personale sono da ricercare nelle carenze dei meccanismi di funzionamento interno delle organizzazioni pubbliche e dei sistemi di gestione delle risorse umane. Questi sono fondati su norme che tendono ad accomunare dipendenti di enti e amministrazioni differenziate quanto a funzioni e compiti svolti, senza — peraltro — garantire i vantaggi dell'unitarietà e del coordinamento della gestione del personale.

Il sistema è caratterizzato da due elementi negativi: da un lato, esso non consente flessibilità (in primo luogo, delle politiche retributive e della gestione delle carriere); dall'altro, non permette neanche la pianificazione e il controllo dei suoi principali aggregati in relazione ai risultati attesi. La flessibilità sarebbe stata utile per gestire la crescita dei dipendenti pubblici, collegata alla progressiva espansione dei campi di intervento pubblico. Ciò ha determinato non solo un aumento del numero delle

organizzazioni pubbliche, ma anche la diversificazione dei compiti delle singole amministrazioni. La rigidità del sistema ha impedito, ad esempio, l'utilizzazione delle professionalità tecniche.

Con riferimento a queste ultime, si può citare il caso degli uffici tecnici dei comuni, per i quali l'assenza di flessibilità ha reso difficile l'acquisizione di competenze urbanistiche e di progettazione, necessarie per gestire gli interventi sul territorio, con la conseguenza di un progressivo e incontrollato spostamento di funzioni verso l'esterno delle amministrazioni.

Un secondo esempio è riscontrabile nelle difficoltà che gli enti locali e regionali incontrano nella gestione di altri servizi tecnici (depuratori delle acque reflue e impianti di smaltimento dei rifiuti). Più in generale, si possono citare le difficoltà che le amministrazioni incontrano nell'utilizzo di informatici e ingegneri.

In conclusione, la disciplina tendenzialmente unitaria del personale pubblico, che assimila in un generico «pubblico impiego» una varietà di dipendenti, non serve a pianificare e controllare la mano d'opera pubblica, e costituisce un ostacolo al reclutamento e allo sviluppo di figure professionali tecniche, di cui le pubbliche amministrazioni hanno particolare bisogno.

5.4 La crescita dei dipendenti pubblici e il blocco delle assunzioni. I «precari» e l'uso delle pubbliche amministrazioni come ammortizzatori sociali

La costante crescita del numero dei dipendenti pubblici è avvenuta, negli ultimi anni, in presenza di reiterati provvedimenti di blocco delle assunzioni. Tra il 1980 e il 1992, il personale di ruolo dei ministeri, ivi compreso il personale non docente della scuola, è aumentato del 28% ; gli insegnanti di ruolo della scuola del 17% ; il personale con ordinamento particolare della Polizia di Stato, delle Guardie forestali e degli agenti di custodia del 55% ; quello delle aziende autonome del 26% fino al 1991, per poi diminuire nell'anno successivo, a seguito del riordino di alcune aziende; il personale delle università ha avuto un incremento del 96% per la parte dei docenti e del 46% per quella amministrativa. Gli incrementi sono distribuiti su tutto l'arco dei 12 anni, con accelerazioni che si situano, per i ministeri, tra il 1985 e il 1986 (+6 punti percentuali) e tra il 1989 e il 1991 (+9 punti percentuali). Per quanto riguarda la scuola, l'aumento degli insegnanti è più discontinuo, susseguendosi anni di stabilità ad anni di forti incrementi (+12 punti percentuali tra il 1983 e il 1985; +4 punti percentuali nel 1988; +3 punti percentuali nel 1992).

Le variazioni dei dipendenti sono state influenzate, negli ultimi anni, da due fattori. Il primo è stato l'utilizzazione degli uffici pubblici come ammortizzatori sociali, per zone con tensione occupazionale (ad esempio, Genova) o aziende che dovevano operare licenziamenti (ad esempio, legge 444 del 1985 e legge 285 del 1977, nonché Olivetti e Federconsorzi). A questo scopo, nell'ultimo decennio, sono entrati nelle pubbliche amministrazioni, senza selezione o con selezioni poco efficaci, circa 10 mila dipendenti.

Il secondo fattore che ha influenzato il numero dei dipendenti pubblici è costituito dal personale non di ruolo (o a tempo determinato, o precario).

Nell'ultimo decennio, la dinamica del personale non di ruolo e non vincolato da rapporto di lavoro presenta tassi annui di variazione molto irregolari per tutti i princi-

pali settori della amministrazione statale. Ad anni di espansione si alternano anni di riduzione. Tuttavia, i maggiori incrementi si registrano negli anni in cui il numero dei dipendenti di ruolo dei rispettivi settori rimane costante o cresce di poco, mentre le variazioni negative del personale non di ruolo e non vincolato avvengono prevalentemente negli anni in cui il personale di ruolo tende a crescere in misura maggiore. Il primo fenomeno accade nei ministeri a metà degli anni '80, quando ad una sostanziale costanza del personale di ruolo, registrata tra il 1984 e il 1985, corrisponde un incremento di 31.600 dipendenti non di ruolo nel 1985 e — nell'anno successivo — un raddoppio del personale non vincolato da rapporto di lavoro. Il fenomeno inverso si produce alla fine degli anni '80, quando ad una accelerazione della crescita del personale di ruolo corrispondono tassi di variazione negativi del numero di dipendenti non di ruolo e non vincolati.

L'aumento del personale non di ruolo e non vincolato assume quindi una funzione compensatrice dei rallentamenti imposti dai blocchi delle assunzioni alla crescita del personale di ruolo. Peraltro, i blocchi vengono aggirati in vario modo. Le assunzioni in deroga ne costituiscono un esempio che produce effetti di rilievo nel breve periodo. Dal 1990 ad oggi sono state autorizzate complessivamente 29.184 assunzioni, concentrate per il 33,5% nel comparto degli enti locali, per il 22,3% nel comparto dei ministeri e per l'11,3% in quello degli enti pubblici non economici.

Una parte dei dipendenti non di ruolo è costituita da personale a tempo determinato, cosiddetto precario, assunto in forza di specifiche leggi o decreti. Attualmente, i precari ammontano a 135.059 e sono stati assunti in forza di 31 distinti provvedimenti normativi. Essi sono concentrati per il 52,7% nel comparto della scuola, per il 24,8% nel Ministero della difesa e per un'ulteriore quota, del 12,2%, nel comparto degli enti locali. La durata del loro rapporto non sempre è breve: solo l'11% del totale è stato assunto per periodi inferiori all'anno, mentre l'82% è stato assunto per periodi superiori all'anno. Alcuni di essi sono in servizio dal 1991 (39.149 unità, pari al 29% del totale), mentre altri sono in servizio fin dal 1987 o dal 1986 (3.441 unità, pari al 2,5% del totale).

Nel medio-lungo periodo, l'efficacia dei blocchi trova un limite ancor più rilevante nel mutamento dei posti in organico delle varie amministrazioni. Secondo dati del Ministero del tesoro, Ragioneria generale dello Stato, tra il 1980 e il 1991, le dotazioni organiche delle amministrazioni statali e delle aziende autonome sono, nel complesso, aumentate di 587.828 posti in ruolo, pari al 35% circa delle dotazioni iniziali del periodo esaminato. Nonostante il contemporaneo incremento dei dipendenti di ruolo in servizio, l'effetto ultimo della tendenza è che nel 1991 i posti vacanti nelle sole amministrazioni statali sono passati da 59.765 a 231.644. L'incremento degli organici è stato particolarmente accentuato a partire dal 1985, fino al 1990: esso è stato pari al 22%, corrispondente a 410.800 posti in organico.

Con riferimento ai ministeri, ivi compreso il personale non docente della scuola, l'aumento dei posti in ruolo rilevato dalla Ragioneria generale è stato ancor più marcato in termini relativi: si è passati da 267.237 posti nel 1980 a 510.384 posti nel 1991, con un incremento pari al 91%.

Ai fini di una valutazione degli effetti del fenomeno sulla efficacia della politica dei blocchi nel medio-lungo periodo, si può osservare che la crescita del numero dei posti in ruolo ha prodotto nel comparto dei ministeri una inversione nel rapporto tra posti occupati e posti in ruolo: ancora nel 1985 i primi superavano i secondi, tanto

che gli esuberi del personale in servizio ammontavano a 75.558, pari al 26,4% dei posti in ruolo; nel 1991 prevalevano, al contrario, i posti vacanti, che ammontavano a 92.366, pari al 18% dei posti in ruolo.

È, peraltro, da rilevare che il periodo di massima espansione delle dotazioni organiche corrisponde a quello successivo alle norme che subordinavano le nuove assunzioni alla revisione delle piante organiche in base ai carichi funzionali di lavoro. L'applicazione dei metodi di misurazione dei carichi di lavoro è stata largamente disattesa. Quindi, l'incremento dei posti in ruolo non può essere attribuito ad una verifica oggettiva dei fabbisogni di personale. Esso costituisce piuttosto il prodotto del tradizionale metodo di determinazione delle risorse lavorative, che consente alla burocrazia di scaricare la responsabilità del mancato raggiungimento di obiettivi e risultati sulla «carenza» di personale, dimostrata in base al numero dei posti vacanti. In queste condizioni, l'incremento dei posti in ruolo, più che proporzionale rispetto al già cospicuo incremento del personale in servizio, non può che aprire la strada, nel medio-lungo periodo, all'ulteriore crescita dei dipendenti di ruolo, rendendo vani i temporanei effetti dei blocchi delle assunzioni.

5.5 La distribuzione del personale per qualifiche e livelli

Il sistema delle qualifiche funzionali, introdotto nel 1980, ha trovato difficoltà di applicazione soprattutto con riferimento alla gestione delle carriere. La mobilità verticale all'interno delle amministrazioni è stata, di fatto, gestita dal giudice amministrativo, mediante le sentenze pronunciate sui ricorsi amministrativi, e dal sindacato, attraverso la stipula degli accordi contrattuali e il successivo controllo sulla loro applicazione. Manca, nella pubblica amministrazione italiana, una regolazione delle carriere fondata sulla valutazione delle capacità professionali e dei rendimenti individuali. Inoltre, le carriere dei singoli dipendenti si sviluppano in modo disgiunto dalla formazione e dall'aggiornamento professionale.

In generale, la mobilità verticale viene gestita per blocchi di personale. Questi acquisiscono il diritto a passaggi di livello, cosicché, da un anno all'altro, la struttura per qualifiche e livelli delle singole amministrazioni muta in modo consistente e improvviso. Si tratta di un effetto della legge n. 312 del 1980, che, mentre introduceva le qualifiche funzionali, dirette a separare progressione economica da progressione di carriera, prevedeva avanzamenti per intere categorie: i «ricompattamenti» hanno riguardato non meno di 150 mila dipendenti, compresi quelli cessati dal servizio.

Nel comparto dei ministeri, ad esempio, la struttura occupazionale è restata pressoché stabile tra il 1985 e il 1988, con pochi e limitati mutamenti delle quote percentuali relative ai vari livelli. Tra il 1° gennaio 1989 e il 1° gennaio 1990 si è, invece, prodotta una vera e propria rivoluzione della struttura: il numero dei dipendenti di ruolo appartenenti ai 4 livelli più bassi scende, complessivamente, dal 52% al 26% del totale, a favore del numero dei dipendenti di V livello, che sale dal 10,9% a poco meno del 32%. In termini assoluti, l'incremento dei dipendenti di V livello è stato pari a circa 59.000 unità. Se si tiene conto che nel corso del 1989 sono cessati dal servizio 2.514 addetti di V livello e ne sono stati assunti 2.336, risulta evidente che tutto l'incremento rilevato è da attribuire a passaggi interni di livello.

Nello stesso anno, una inversione analoga si è anche prodotta tra i dipendenti di VI livello, il cui numero scende dal 19,8% al 7,5%, e i dipendenti del VII e VIII livello, il cui numero sale dall'8,6% al 20,2% e dall'1,4% al 4,2%. Anche in questo caso, l'entità del «turn-over» tra cessati e assunti non giustifica se non in minima parte l'incremento delle quote relative ai dipendenti di VII e VIII livello.

Il caso dei ministeri non è isolato. Negli stessi anni, anche la struttura occupazionale interna agli enti pubblici non economici è mutata profondamente a causa di un consistente slittamento verso l'alto degli addetti di IV e VI livello. I primi diminuiscono di 4.311 unità, pari al 49% del totale degli addetti di IV livello in servizio al 1° gennaio 1989. I secondi diminuiscono di 17.142 unità, pari al 67% degli occupati al 1° gennaio 1989. Gli incrementi registrati, nello stesso periodo, dal numero di addetti al V e al VII livello sono di entità corrispondente, in presenza di un «turn-over» di dimensioni alquanto ridotte.

5.6 Conclusioni

L'assetto del personale pubblico è lo specchio delle contraddizioni più generali delle pubbliche amministrazioni italiane.

I dipendenti dovrebbero essere selezionati in funzione dei compiti da svolgere negli uffici pubblici. Invece, sono spesso assunti per sanare crisi occupazionali. Le pubbliche amministrazioni divengono, così, ammortizzatori sociali, invece che erogatori di servizi alla collettività. A questo si aggiunge il crescente tasso di «familismo» del personale pubblico.

Il personale pubblico è mal distribuito sul territorio, perché le amministrazioni sono lo sbocco privilegiato di una forza di lavoro meridionale che non trova altrove occupazione. Ne deriva che, dove c'è più lavoro, c'è meno personale, e viceversa. Il dualismo economico e sociale finisce per riflettersi sulla amministrazione. Questione meridionale e questione amministrativa sono due aspetti di uno stesso problema.

L'affollamento dei dipendenti pubblici nelle sedi centrali continua a crescere, nonostante la regionalizzazione, il rafforzamento delle autonomie locali e l'informatizzazione.

I blocchi delle assunzioni sono serviti solo ad assumere personale in altro modo (cosiddetti precari), la cui «titolarizzazione» viene facilitata dagli ampliamenti degli organici compiuti senza relazione con i carichi di lavoro. Gli stessi organici — così distaccati dalla reale misurazione dei compiti — sono continuamente aggirati da comandi, collocamenti fuori ruolo, distacchi, ecc.

Le qualifiche funzionali, introdotte al posto delle carriere, dovevano servire ad evitare la pressione della progressione economica sui posti. Ma la stessa legge che le ha previste ha consentito ingenti «riallineamenti» a livelli superiori (con passaggi anche di due o tre qualifiche). Questi, che sono ancora in corso, a loro volta, sono in contraddizione con la «piena contrattualizzazione» del rapporto di lavoro, che non dovrebbe consentire automatismi di carriera per legge.

Mancano incentivi, sanzioni, misure della produttività, controlli sul lavoro svolto. Quest'ultimo è in larga misura, rimesso alla buona volontà dei dipendenti: chi vuole, lavora; chi no, se ne astiene.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

6. - I MEZZI

- 6.1 La parcellizzazione delle risorse finanziarie
- 6.2 Le difficoltà di gestione delle risorse finanziarie
- 6.3 Il patrimonio immobiliare pubblico: consistenza
- 6.4 Le difficoltà di «mobilitazione» del patrimonio pubblico
- 6.5 Conclusioni

6.1 *La parcellizzazione delle risorse finanziarie*

I mezzi delle amministrazioni pubbliche sono costituiti da risorse finanziarie e dal patrimonio.

La raccolta delle risorse finanziarie è attribuita in grande prevalenza allo Stato (oltre il 65% delle spese complessive transita attraverso lo Stato). Ma i centri di spesa sono oltre 10mila. Ognuno di essi ha un bilancio, articolato in un grandissimo numero di capitoli (quello dello Stato ne ha più di 6mila).

Gli strumenti previsti dalla Costituzione per il governo della finanza (leggi di spesa e bilancio) si sono rivelati presto inadeguati. Ad essi sono stati aggiunti altri documenti contabili (documento di programmazione economica e finanziaria, legge finanziaria, leggi «di accompagnamento», bilancio a legislazione vigente e bilancio programmatico, bilancio di competenza e bilancio di cassa, assestamento, manovra di base e manovre correttive in corso di esercizio, ecc.) che, se hanno consentito di indirizzare la finanza non statale, hanno, però, da un lato, complicato il quadro, costituendo un ulteriore fattore di incertezza; dall'altro, imposto vincoli a centri di spesa che dovrebbero essere autonomi.

Le leggi n. 468 del 1978 e n. 362 del 1988 si sono trovate a fare i conti con un documento rigido, il bilancio statale, che parcellizza — come notato — in 6mila capitoli l'autorizzazione parlamentare a spendere, giungendo così a fissare tetti di spesa anche per poste di infimo rilievo. Inoltre, una parte considerevole della spesa contabilizzata, quella cioè destinata a centri «autonomi» di spesa, si limita a registrarne il transito, secondo quantificazioni stabilite spesso in altre sedi.

La programmazione è resa più difficile dalla mancata contabilizzazione nel bilancio dei movimenti di tesoreria, per cui il bilancio non riesce a misurare l'effettivo impatto del settore pubblico sull'economia.

Di qui due conseguenze. In primo luogo, la complicazione del procedimento di programmazione, costretto a calibrare le compatibilità macro-economiche e gli effetti della manovra su «scenari» contabili l'uno diverso dall'altro (conto consolidato del

settore statale, settore pubblico, settore pubblico allargato, conto delle pubbliche amministrazioni), per poi giungere, attraverso la tesoreria, alle grandezze del bilancio.

In secondo luogo, la scarsa rappresentatività del rendiconto generale, che non è più strumento di controllo della gestione della finanza pubblica.

La distribuzione delle risorse per capitoli in ciascun bilancio, se consente un minuzioso controllo della destinazione delle spese, produce una lievitazione degli stanziamenti: ogni ufficio, infatti, difende i «propri» capitoli e gli stanziamenti relativi, perché non ha elasticità di spostamento di risorse da un capitolo all'altro.

Inoltre, una volta stanziata le somme, gli uffici si adoperano per vuotare il capitolo entro l'anno, anche per il timore di ottenere minori stanziamenti nell'anno successivo. Per rimediare a questo inconveniente, si è costretti a sospendere, a metà esercizio, le autorizzazioni del Tesoro. Il rimedio sarebbe anche indicato nel decreto legislativo n. 29 del 1993, per il quale i dirigenti dovrebbero disporre di un «budget». Ma la norma, espressa in forma rudimentale, è inapplicata. In compenso, la Ragioneria generale dello Stato adotta, da qualche anno, un bilancio sperimentale, con un numero ridotto di capitoli, di cui è auspicabile la sollecita introduzione, in sostituzione di quello esistente.

Questi inconvenienti si affiancano a quelli tradizionali, tra cui quello prodotto dalla concentrazione delle Ragionerie nel Ministero del tesoro: l'amministrazione vive senza i conti, i conti senza l'amministrazione, come è stato scritto già da molti anni. Le amministrazioni progettano la loro attività disinteressandosi delle risorse. Le Ragionerie si preoccupano delle risorse, ma non possono, nonostante l'elevata qualità del corpo e l'abbondanza di «settorialisti», padroneggiare realtà amministrative molto diverse, che possono essere conosciute solo se si è «sul campo». Di questa discrasia l'amministrazione attiva soffre quotidianamente, perché non commisura le proprie finalità con i costi, non compara risultati e risorse, valuta i rendimenti, non i mezzi. Il fenomeno è particolarmente visibile nelle procedure per le cosiddette manovre economiche e finanziarie, quando programmi di azione dovrebbero essere valutati in termini di spesa, e si finisce, invece, per partire dalle spese, per arrivare ai programmi.

6.2 Le difficoltà di gestione delle risorse finanziarie

Al centro, la gestione delle risorse è rimessa all'apparato delle Ragionerie, che, però, controllano solo una parte della finanza pubblica e lo fanno atto per atto, in sede preventiva, e sulla base di rendiconti, in sede successiva (circa 116.000 rendiconti).

Vi sono, poi, i revisori dei conti degli enti pubblici. Si tratta di circa 4mila revisori, nominati dal Tesoro, che trasmettono all'Ispettorato generale di finanza i verbali del collegio e inoltrano apposite relazioni, per segnalare i casi di cattiva utilizzazione delle risorse di cui sono venuti a conoscenza in sede di partecipazione ai consigli di amministrazione e dalla lettura dei verbali.

Altri controlli sono svolti dai Servizi ispettivi di finanza, costituiti da un ruolo di 150 ispettori (attualmente sono coperti solo circa 90 posti).

Agli ispettori di finanza è demandato il compito di svolgere attività ispettiva svincolata da predeterminazioni di tempo, di contenuto e di forma, con riferimento alle attività che si sono già concretate e a quelle in corso di svolgimento, intervenendo

nella fase procedimentale e nello stesso processo di formazione dell'azione amministrativa, che normalmente sfugge ai controlli preventivi e successivi.

Tali controlli sono diretti nei confronti delle amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici e, in qualche caso, degli enti pubblici economici. Essi tendono ad accertare, oltre alla legittimità dell'azione amministrativa ed al corretto uso delle risorse sulla base delle norme contabili, anche il buon funzionamento degli uffici, con riferimento al personale impiegato, ai locali utilizzati, ai servizi forniti al pubblico.

Un terzo intervento è quello costituito dalle verifiche di cassa, svolte presso i funzionari delegati e le verifiche di magazzino, svolte presso i consegnatari di beni mobili. Nel 1992, a favore dei 7.500 funzionari delegati, sono stati emessi 267mila ordini di accreditamento per complessivi 60mila miliardi.

6.3 *Il patrimonio immobiliare pubblico: consistenza*

Il complesso dei beni immobili degli enti del settore pubblico è stato valutato, dalla Commissione di indagine costituita nel 1985 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, in circa 651mila miliardi di lire, di cui 431mila miliardi per i terreni e 220mila miliardi per i fabbricati.

Il Progetto finalizzato sull'organizzazione e sul funzionamento della pubblica amministrazione del Consiglio nazionale delle ricerche ha approfondito gli studi della Commissione, attraverso due indagini sui terreni e sui fabbricati pubblici fondate sui dati del nuovo archivio catastale elettronico del Ministero delle finanze, fornendo un importante contributo al miglioramento delle statistiche sulla pubblica amministrazione.

In sintesi, per quanto riguarda i terreni, sono stati rilevati circa 3,5 milioni di particelle catastali, per una superficie complessiva di 49 miliardi di metri quadrati, equivalente all'area della Sicilia e della Sardegna. I suoli agricoli costituiscono, dal punto di vista dell'estensione, il 97% del totale, a fronte del 2% circa dei terreni infrastrutturati e dell'1% delle aree relative a fabbricati rurali. Questa composizione cambia in modo radicale se si prendono in considerazione, in luogo delle consistenze, i valori dei terreni, date le diverse caratteristiche di mercato che i tre tipi di beni assumono.

I comuni risultano i maggiori proprietari (oltre l'80%) dei terreni rilevati, seguiti a grande distanza dallo Stato (8,5%) e dalla ex Azienda autonoma delle foreste demaniali (4%).

Poco meno della metà dei terreni pubblici (46%) è situata nelle aree meridionali; il 39% nelle aree settentrionali (in cui spiccano il Piemonte, con il 12%, e la Lombardia, con il 10%, che occupano i primi due posti fra le regioni italiane); il 15% nell'Italia centrale.

Per quanto concerne i fabbricati, gli immobili di cui risultano intestatari a titolo di proprietà o ad altro titolo gli enti pubblici esaminati sono pari ad oltre 950 mila unità. Premesso che per la metà circa di questi beni non è stato possibile, sulla base delle informazioni disponibili, accertare le categorie catastali di appartenenza, gli immobili ad uso abitativo costituiscono l'aggregato nettamente più numeroso (26%), seguito da quello degli immobili ad uso commerciale ordinario (11%). Sullo stesso piano (intorno al 2,5% ciascuno) si collocano gli immobili ad uso di alloggio collettivo, quelli a destinazione speciale e quelli a destinazione particolare.

Del complesso dei fabbricati rilevati, la metà circa risulta di pertinenza delle amministrazioni comunali; seguono gli Istituti autonomi per le case popolari-Iacp (18%) e lo Stato (12%).

Su base territoriale, la metà circa dei fabbricati pubblici è situata nelle aree settentrionali (la Lombardia, con una quota del 20%, si colloca al primo posto fra le regioni italiane). Seguono il Mezzogiorno (29%) e le aree dell'Italia centrale (20%), nelle quali il Lazio, con una quota dell'11% circa, rappresenta la seconda regione italiana più importante.

Nel complesso, i censimenti effettuati hanno evidenziato l'esistenza di una grande ricchezza immobiliare molto varia nelle sue componenti e diffusa tra i numerosi soggetti titolari.

6.4 Le difficoltà di «mobilitazione» del patrimonio pubblico

La «mobilitazione» del patrimonio pubblico è resa difficile da molti fattori.

Prima di indicarli, va sfatato un mito: quello che si voglia o si possa alienare o gestire in forme economico-produttive beni in uso collettivo o di interesse ambientale, o artistico, o paesaggistico. Questi sono patrimonio, prima che dello Stato o di altri enti pubblici, della collettività e ad essa sono indissolubilmente legati.

Ma altri beni pubblici possono essere oggetto di gestione economica, quali fonti di entrata, e di alienazione. Ma, per far ciò, occorre superare alcuni ostacoli.

In primo luogo, la tenuta delle contabilità patrimoniali, da parte della maggioranza degli enti pubblici — e, in particolare, di quelli territoriali —, risulta insoddisfacente.

In secondo luogo, l'attuale sistema catastale è insufficiente. In effetti, il sistema di inventariazione dei beni immobili non è stato ordinato per soddisfare esigenze conoscitive di tipo economico-finanziario (rilevazione della redditività, del valore di mercato, della destinazione d'uso, dello stato di conservazione dei beni, dei costi di manutenzione, delle alternative di impiego, ecc.), ma in funzione prevalentemente giuridico-fiscale, vale a dire di rilevazione delle proprietà immobiliari in quanto cespiti tributari. Per la «mobilitazione» dei beni di proprietà pubblica è, quindi, necessaria una riclassificazione degli stessi.

In terzo luogo, vengono le difficoltà derivanti dalla distribuzione delle competenze fra gli organi incaricati di amministrare i beni e dagli attuali sistemi di contabilità patrimoniale e di rilevazione inventariale.

6.5 Conclusioni

Le difficoltà del governo della finanza pubblica, derivanti dall'indebitamento accumulato nell'ultimo decennio, sono aumentate dalla distribuzione delle risorse tra i diversi centri di spesa e all'interno di ciascuno di essi, dal numero eccessivo di documenti contabili, dalla prevalenza della allocazione delle risorse sulla loro gestione. Si aggiunge il paradosso di amministrazioni ricchissime, ma incapaci sia di gestire in modo economico, sia di alienare il loro patrimonio (che, così, invece di consentire ricavi, costituisce un ulteriore costo per l'amministrazione).

7. - I PROCESSI DECISIONALI

- 7.1 Verso un nuovo principio: la distinzione tra direzione politica e gestione amministrativa
- 7.2 Le difficoltà di applicazione del principio
- 7.3 Procedimenti complessi, procedimenti lunghi, procedimenti circolari
- 7.4 Conclusioni

7.1 *Verso un nuovo principio: la distinzione tra direzione politica e gestione amministrativa*

Nel sistema amministrativo è stato gradualmente introdotto un nuovo principio: la distinzione fra politica e amministrazione, o meglio fra direzione politica e gestione amministrativa. Hanno consolidato recentemente una simile tendenza le leggi n. 142 e 241 del 1990, sulle autonomie locali e sul procedimento amministrativo, e il decreto legislativo n. 29 del 1993 sul pubblico impiego.

Sul piano dei processi decisionali, il principio comporta, in via generale, che agli organi di direzione politica (ministri, organismi di vertice di enti pubblici funzionali, titolari elettivi di amministrazioni locali) sia attribuita la determinazione degli obiettivi, dei programmi, delle direttive in materia di organizzazione e funzionamento degli apparati, e che ai dirigenti spetti la gestione amministrativa, tecnica, finanziaria.

I dirigenti, in particolare, sono chiamati ad adottare tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno (art. 3 decreto n. 29 del 1993). D'ora in poi, tali provvedimenti potranno essere affidati alla competenza di organi di direzione politica solo in via del tutto eccezionale, e limitatamente agli atti attribuiti a quegli organi in modo esplicito e specifico per norma di legge o di regolamento, il resto essendo di competenza dirigenziale. Inoltre, alla dirigenza è affidata in larghissima misura l'amministrazione del personale e l'organizzazione del lavoro (artt. 16 e 17 decreto n. 29 del 1993).

Tutto ciò significa riconoscere un'ampia sfera decisionale ai dirigenti di carriera, e risponde ad un processo in atto negli apparati amministrativi di diversi Paesi, consistente nella progressiva autonomizzazione delle burocrazie.

7.2 *Le difficoltà di applicazione del principio*

La piena realizzazione della distinzione fra indirizzo politico e gestione amministrativa è ostacolata da numerosi fattori.

Innanzitutto, il principio entra in contraddizione con le norme contenute nell'articolo 95 della Costituzione, là dove si prevede che i ministri sono responsabili individualmente degli atti dei loro dicasteri. La regola della «responsabilità ministeriale», che riguarda essenzialmente i rapporti fra ministri e parlamento, è stata «importata» in Italia dall'esperienza britannica. Nel sistema che ha «esportato» la regola, questa ha subito progressive attenuazioni: i funzionari di carriera hanno larga autonomia nei processi decisionali; ad essi è riconosciuto uno «status» molto alto e indipendente; appare lontana nel tempo l'immagine del *civil servant* come figura anonima e immune dal dover rispondere dei risultati perseguiti; si riconoscono forme di responsabilità diretta dei funzionari, anche nei confronti del Parlamento. Il sistema «importatore» potrebbe seguire vie analoghe.

In secondo luogo, si registra nei titolari degli organi di direzione politica e nei loro collaboratori personali il persistere di un'attitudine al *microgovernment*, cioè ad una continua interferenza nell'attività di minuta gestione degli apparati burocratici. In particolare, i gabinetti dei ministri continuano a comprimere il lavoro dei dirigenti.

In terzo luogo, la produzione legislativa sovrabbondante e contraddittoria rende difficili le scelte dei dirigenti e dei funzionari chiamati all'attuazione, i quali finiscono per lasciare l'iniziativa agli organi di direzione politica.

In quarto luogo, la bipartizione voluta dal decreto n. 29 del 1993 fra i «dirigenti generali», regolati dalla legge, e i «dirigenti», sottoposti alla contrattazione, certamente non giova all'unità di corpo della dirigenza pubblica, che è necessaria perché siano svolte le ampie competenze gestionali.

In quinto luogo, la formazione culturale dei dirigenti è ferma al vecchio modulo, mentre dovrebbe essere integrata, sia sul versante delle questioni relative alle Comunità europee che su quello dell'integrazione fra preparazione giuridica ed economica. Le più ampie funzioni dirigenziali in materia di gestione del personale e di organizzazione del lavoro richiedono, poi, conoscenza delle esperienze aziendali private, soprattutto dei grandi gruppi imprenditoriali.

In sesto luogo, la distinzione fra indirizzo politico e gestione amministrativa è stata dalle leggi tracciata in modo rozzo, assimilando tutte le amministrazioni pubbliche. In realtà, il ruolo di un ministro non è assolutamente paragonabile a quello del consiglio di amministrazione di un ente pubblico funzionale, spesso ispirato al concetto dell'autogoverno di esperti o categorie. Il nuovo principio dovrà, quindi, avere applicazioni distinte, i processi decisionali assumendo equilibri diversi a seconda delle differenti amministrazioni pubbliche in cui prendono corpo.

In settimo luogo, il principio, tratteggiato dalle norme, richiede altre norme: ad esempio, non basta affermare che il dirigente è responsabile della gestione delle risorse; occorre anche attribuirgli un «budget» di cui sia «padrone», senza alcuni dei vincoli attuali della contabilità.

Da ultimo, la distinzione tra indirizzo politico e gestionale richiede che, da un lato, il sistema politico esprima le scelte relative ai bisogni della collettività e assegni le relative risorse: e che, dall'altro, le pubbliche amministrazioni si assumano la responsabilità di conseguire i risultati impiegando le risorse assegnate.

Le esperienze compiute finora non sono confortanti. Gli organi di direzione politica o non definiscono compiutamente i risultati, o non assegnano le risorse ai diversi obiettivi. Ne discendono due conseguenze negative: o non è possibile con-

trollare i risultati; oppure le risorse disponibili finiscono per condizionare gli obiettivi o i risultati.

7.3 Procedimenti complessi, procedimenti lunghi, procedimenti circolari

L'attività amministrativa è, in larghissima misura, proceduralizzata: le decisioni amministrative sono il frutto di sequenze procedurali, che si svolgono all'interno di una amministrazione, o più spesso, con la partecipazione di diverse amministrazioni.

Le procedure amministrative sono, di regola, assai complesse, a causa del policentrismo organizzativo e della cattiva distribuzione delle funzioni fra le diverse amministrazioni. Alla complessità inevitabile di un sistema amministrativo esteso ed articolato si aggiunge, quindi, la complessità inutile, derivante da cattive scelte organizzative e dalla parcellizzazione dei compiti: si moltiplicano le interferenze e le duplicazioni, sino a creare una sorta di «viluppo» procedimentale, del quale le stesse amministrazioni restano prigioniere. Le amministrazioni pubbliche si presentano come organismi sovradotati di regole procedurali, ma sottodotati di obiettivi. E poiché si procede per addizioni (per cui il già fatto è acquisito), l'assetto è quello tipico dell'industria prima del taylorismo e dello «scientific management».

Si prenda il caso, ad esempio, di un comune che abbia necessità di assumere alcune unità di personale. Il comune è un ente autonomo, che definisce autonomamente le proprie necessità, ma non può, invece, autonomamente soddisfarle, sia perché la finanza locale dipende in larghissima misura da trasferimenti dal centro, sia perché la politica del personale è, in virtù del blocco delle assunzioni, gestita in larga misura dal centro. Il comune dovrà, quindi, rappresentare le sue esigenze alle amministrazioni centrali e ottenere prima l'approvazione della pianta organica dalla Commissione centrale per la finanza locale del Ministero dell'interno e, poi, una deroga al blocco delle assunzioni dal Dipartimento per la funzione pubblica e dal Ministero del tesoro.

Per ottenere tale deroga sono necessarie numerose comunicazioni formali fra il comune, il Dipartimento e il Ministero del tesoro senza, però, che questi ultimi siano in grado di valutare l'effettiva necessità di quelle unità di personale per l'amministrazione richiedente. Il centro continuerà, quindi, a chiedere informazioni sempre più dettagliate, che non è in grado di verificare; e il comune, per parte sua, otterrà la deroga con un ritardo di mesi, e a volte di anni, rispetto alle necessità.

Il dialogo fra le amministrazioni è così difficile e, allo stesso tempo, intenso, da prevalere sulla comunicazione fra amministrazioni e collettività, come dimostra l'alto numero di procedimenti complessi (cioè con più di tre atti intermedi) delle amministrazioni centrali: 203 procedimenti su un campione di cinque sole amministrazioni.

Il continuo innesto del procedimento di un'amministrazione sui procedimenti di altre amministrazioni porta, oltre che alla complessità, alla duplicazione di fasi e passaggi.

Si prenda il caso della realizzazione di un'opera pubblica, per la quale siano già intervenuti l'autorizzazione da parte di tutti gli organi della amministrazione precedente e lo stanziamento (con tutti i passaggi necessari presso le amministrazioni finanziarie). L'ufficio tecnico dell'amministrazione interessata all'opera predisporrà il progetto, che

deve passare al vaglio del Ministero dei lavori pubblici, della regione e del comune e poi tornare indietro, di nuovo, alla regione e al Ministero e, infine, al genio civile: solo a questo punto si potrà iniziare la procedura per la aggiudicazione del contratto.

Le procedure sono, oltre che complesse, anche lunghe: un terzo dei procedimenti amministrativi sinora censiti ha una durata di 2-6 mesi, circa il 15% ha una durata da 6 mesi ad un anno e vi sono 11 procedimenti (dei quali 8 del Ministero di grazia e giustizia) la cui durata va oltre i 72 mesi.

Il ricorso agli strumenti di semplificazione previsti dalla legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo — quali gli accordi, le conferenze di servizi, la possibilità di procedere ugualmente quando il parere richiesto non venga reso nei tempi previsti — è, per ora, assai limitato: ciascuna amministrazione svolge il proprio brandello di procedimento e raramente si occupa dell'intera sequenza. La determinazione, obbligatoria dopo la legge n. 241 del 1990, di un termine e di un responsabile per ciascun procedimento dovrebbe consentire alle amministrazioni, invece, di divenire nuovamente padrone dei tempi e di produrre i risultati attesi in tempi utili per i cittadini.

! Complessità e lunghezza dei procedimenti rendono assai difficile la stessa valutazione dei risultati raggiunti: questi si realizzano così lontano, nel tempo e nello spazio, dalla previsione iniziale, che verifiche e comparazioni divengono quasi impossibili.

7.4 Conclusioni

Affermata in via di principio, la distinzione tra direzione, spettante agli organi di direzione politica, e gestione, attribuita al corpo amministrativo, tarda a trovare attuazione: continuano, dunque, le interferenze della politica nell'amministrazione.

Né le cose vanno meglio nelle fasi ulteriori del processo decisionale, lungo il procedimento amministrativo: questo rispecchia l'organizzazione «ad alveare» degli uffici, che costringe le «pratiche» a passare da una amministrazione all'altra. Il procedimento dovrebbe assicurare — così — maggiori garanzie di pulizia, correttezza, completezza: ma così non è, perché concerti, intese, pareri, proposte, accordi sono usati dagli uffici non in vista del risultato, bensì per riaffermare il loro ruolo, consolidando i loro compiti e, alla fine, la loro stessa esistenza. Comunque, un modo di procedere così mal congegnato finisce per avere tempi eccessivi, che tradiscono le aspettative dei cittadini.

8. - I CONTROLLI

- 8.1 I modelli e la realtà: controlli interni e controlli esterni
- 8.2 Arretratezza e modernizzazione: le misure più recenti
- 8.3 I controllori
- 8.4 Gli esiti dei controlli
- 8.5 In particolare: i controlli sulle opere pubbliche
- 8.6 I controlli giudiziari sull'attività amministrativa
- 8.7 Conclusioni

8.1 *I modelli e la realtà: controlli interni e controlli esterni*

L'assetto e la funzionalità dei controlli amministrativi hanno sempre costituito motivo di profonda insoddisfazione per i cittadini, per il Parlamento, per gli amministratori e per gli stessi controllori.

Quanto ai «controlli interni», quelli che — fino alla prima metà del secolo — erano svolti da uffici ispettivi di antica tradizione, sono oggi scomparsi o sono stati resi «inoffensivi», per la poco nobile ragione che le ispezioni, da un lato, erano contrarie all'interesse dei politici (che avrebbero dovuto guidare l'amministrazione e, invece, se ne disinteressavano o la utilizzavano a proprio vantaggio) e, d'altro lato, davano fastidio agli stessi burocrati, che si vedevano giudicati da propri pari.

Un esempio: presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la funzione pubblica, è costituito, in base alla legge quadro sul pubblico impiego (n. 93 del 1983), un «nucleo ispettivo», con il compito di verificare la corretta applicazione degli accordi collettivi in tutte le amministrazioni. Il compito è di grande rilievo, ma il nucleo non è mai stato organizzato per svolgere controlli davvero incisivi. Di più, i suoi addetti sono progressivamente diminuiti e la sua attività tende, ormai, a zero: nel 1992 le ispezioni eseguite sono state, in tutta Italia, tredici (8 comuni, 2 amministrazioni provinciali, 1 unità sanitaria locale, 1 comunità montana, 1 Istituto autonomo per le case popolari).

Fra i controlli interni, hanno mantenuto qualche rilevanza quelli sulla spesa, che sono svolti, nell'amministrazione dello Stato, dalla Ragioneria generale dello Stato attraverso la rete delle ragionerie centrali, regionali, provinciali. Sino alla recente soppressione, con il decreto legge n. 143 del 1993, del controllo preventivo di legittimità svolto dalla Corte dei conti, questi controlli sono stati, peraltro, inutilmente, e costosamente, duplicati.

La parte più importante, invece, costituita dai controlli di «proficuità della spesa» (in sostanza, controlli di gestione) — pur prevista da una legge del 1924 — non è stata, di fatto, resa operativa. Da almeno settanta anni, avrebbero potuto essere introdotti «standards» di costo, che consentissero l'analisi comparativa almeno dei costi similari in tutte le amministrazioni (alcune forniture, pulizia degli uffici, manutenzione, vigilanza, ecc.). Ma nulla è stato fatto.

L'introduzione della legge n. 142 del 1990 ed il recente decreto legislativo n. 29 del 1993 hanno posto le condizioni per profonde modifiche nelle strutture dei controlli interni, a sèguito anche dell'avviato processo di riappropriazione della gestione da parte dei dirigenti. Su tale tessuto è destinato ad incidere il decreto legge n. 143 del 1993. Ma il passaggio dai controlli sul processo ai controlli sul risultato passa attraverso la conoscenza dei controlli di gestione e rende necessarie iniziative in materia di formazione manageriale ed aziendalistica. Vi è un problema di «glossario» tecnico da definire, in quanto ogni amministrazione o addetto ha un suo modello di controllo di gestione e tende ad identificarlo con specifici strumenti. In alcuni casi di controllo gestionale già operante, lo strumento assume, in particolare, solo un significato contabile e non direzionale (occorre affiancare al piano dei conti unico ed alla contabilità economica, sistemi di contabilità gestionali, con contabilità analitica ed indicatori, per categorie di amministrazione).

Pressoché inesistenti i controlli «budgetari» (in assenza di centri di responsabilità e di costo) e le verifiche di qualità delle prestazioni. I dati contabili ed i controlli sulle prestazioni sono considerati come garanzia di funzionamento contabile, non anche come strumento di «trasparenza».

Quanto ai «controlli esterni», è noto come essi siano troppi (è stato stimato che, nel 1990, siano state poste in essere 100 milioni di operazioni di controllo) e svolti da una serie di organi, non raccordati fra loro e non tutti in posizione di neutralità e indipendenza dal potere politico e dall'amministrazione. Inoltre, essi sono costituzionalmente «inchiodati» dalla interpretazione riduttiva che, per oltre quarant'anni, si è data degli articoli 100, 125 e 130 della Costituzione, i quali, anche se codificano e impongono l'antiquata figura del controllo *preventivo* di legittimità su atti, tuttavia non escludono altri tipi e modalità di controllo sulla gestione e sui suoi risultati.

Così, ad esempio, l'art. 100 aveva previsto che la Corte dei conti svolgesse il controllo preventivo di legittimità su pochi e fondamentali «atti del governo» e, accanto a questo, un controllo *successivo* sull'intera gestione del bilancio dello Stato. Ma una serie di fattori (mancate riforme legislative, «commoda» delle burocrazie ministeriali, resistenze dei magistrati della Corte dei conti) non ha consentito l'allineamento a Costituzione dei controlli attribuiti alla Corte dei conti.

Così, ancora, il controllo su comuni e province fu attribuito, dall'art. 130 Cost., ad un organo della regione, liberando gli enti locali dalla opprimente «tutela» degli organi prefettizi. Ma, in questo caso, fu commesso un errore gravissimo, poiché si pensò unicamente a cambiare l'organo di controllo, senza mettere in discussione la bontà del preesistente modello di controllo (preventivo e sulla generalità degli atti amministrativi). Questo modello è rimasto immutato fino ad epoca recente, quando la legge n. 142 del 1990 ha drasticamente circoscritto l'area dei controlli preventivi. Anche per gli enti locali, comunque, controlli di tipo diverso (di risultato, di efficienza, di qualità dei servizi, ecc.) sarebbero stati possibili, semplicemente perché non vietati

dalla Costituzione; ma le realizzazioni sono ancora poche (la più importante è costituita dal «controllo referente» verso il Parlamento, svolto dalla Sezione enti locali della Corte dei conti) o sono tutt'ora in fase sperimentale (ad esempio, i controlli di gestione introdotti dalla stessa legge n. 142 del 1992).

Quanto alle amministrazioni regionali, infine, si è dovuto attendere il decreto legislativo n. 40 del 1993 per concentrare il controllo preventivo sugli atti fondamentali della gestione, analogamente a quanto si era fatto per gli enti locali. Nessun «via libera», invece, su questo fronte, a controlli di altro genere, soprattutto per un malinteso senso dell'autonomia regionale (salvo il decreto legislativo n. 143 del 1993).

Negli ultimi tre anni, quindi, si è andata sviluppando una tendenza di riforma dei controlli. Con i provvedimenti più recenti prima citati (la legge n. 142 del 90, il decreto legislativo n. 40 del 1993, il decreto legge n. 143 del 1993) si è cercato di ridurre l'estensione, di rafforzare l'intensità e di precisare e qualificare gli esiti dell'attività di controllo.

Oltre alle insufficienze dei tipi di controllo, vi è l'ineguale loro distribuzione. Gli stessi corpi professionali statali di controllo, Ragioneria e Corte dei conti, hanno ambiti soggettivi di azione diversi. Vi sono amministrazioni troppo controllate, altre che lo sono pochissimo. E vi sono doppioni, come quello, che per primo tentò di abolire il Depretis nel 1877, delle Ragionerie e della Corte dei conti sulle amministrazioni statali.

8.2 *Arretratezza e modernizzazione: le misure più recenti*

L'arretratezza del sistema dei controlli ha avuto effetti disastrosi sia sul funzionamento interno delle amministrazioni, sia sulla qualità e sui costi dei servizi erogati alla collettività. Un indizio della inefficacia dei controlli è costituito dallo sviluppo abnorme della giustizia amministrativa: nel 1991 sono stati presentati 110mila ricorsi a giudici amministrativi e contabili e i ricorsi pendenti ammontavano a più di 800mila. Vi è, d'altro canto, una crescente «domanda» di controlli aggiornati ed efficienti, per arginare la corruzione degli amministratori, per accrescere la trasparenza dell'amministrazione, per assicurare la corretta gestione delle pubbliche risorse.

Le proposte di riforma del sistema dei controlli sono, ormai, all'ordine del giorno. A parte i numerosi disegni di legge che si sono succeduti nelle passate legislature, vi è un elaborato parere emesso nel 1990 (est. Guccione) dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, che costituisce un documento di persistente attualità per impostare una moderna riforma dei controlli. E ciò senza attendere la pur necessaria riscrittura di norme costituzionali.

È pacifico, del resto, che importanti passi avanti verso l'aggiornamento del sistema dei controlli possano esser fatti con gli strumenti offerti dalla legislazione ordinaria, abbandonando l'interpretazione minimalista data finora agli artt. 100, 125 e 130 della Costituzione.

A questo scopo tende il decreto legge n. 143 del 1993, attualmente nella fase della conversione in legge, i cui aspetti salienti sono:

– l'individuazione di una serie circoscritta di «atti del governo», sui quali la Corte dei conti continuerà a svolgere il controllo preventivo di legittimità;

- l'istituzione di «servizi ispettivi» interni alle amministrazioni (che già non ne siano munite), per ripristinare l'esercizio dei controlli interni;
- l'attribuzione alla Corte dei conti della funzione di controllo successivo sulla gestione di tutte le pubbliche amministrazioni, nella convinzione che siffatta previsione sia coerente con le norme costituzionali sui controlli nei confronti delle amministrazioni regionali e locali;
- l'attribuzione alla Corte dei conti del compito di verificare la funzionalità dei controlli interni a ciascuna amministrazione.

Il risultato dovrebbe essere duplice: da una parte, una più responsabile gestione delle risorse da parte degli amministratori pubblici; dall'altra, un riscontro non più formale ed esteriore di atti amministrativi posti a raffronto con norme di legge o di regolamento (come oggi accade con i controlli preventivi di legittimità), ma verifiche e analisi di risultati, di «prodotti amministrativi» e — nondimeno — di legittima impostazione e svolgimento di attività amministrative. Il tutto, per rilevare e denunciare sprechi, ritardi ed errori, inefficienze e disorganizzazione, lungaggini e opacità di procedimenti; per riferire agli organi di governo, in quanto vertici politici dell'amministrazione, e agli organi della rappresentanza, in quanto titolari di poteri normativi e di indirizzo nei confronti dei governi (nazionale, regionale, locale), sullo svolgimento della gestione, sulla sua conformità alle norme che regolano l'attività amministrativa, sulla sua complessiva rispondenza ai programmi, alle direttive ed agli *inputs* che gli organi della rappresentanza impartiscono all'esecutivo (il governo centrale, la giunta regionale, le giunte locali); infine, per segnalare a governi e assemblee elettive le direzioni in cui occorre provvedere ad aggiustamenti, correzioni, riordini di azione amministrativa, così da migliorare qualità di servizi, redditività della spesa, trasparenza della gestione, assetti organizzativi e procedurali.

Non con questo, naturalmente, si possono ritenere risolti i problemi dei controlli. Nel passaggio dal «preventivo» al «successivo» si pongono, invero, numerose questioni, relative principalmente alle caratteristiche dei controllori e alla funzionalità dei controlli stessi.

8.3 I controllori

Un primo ordine di questioni riguarda il personale degli organi che esercitano il controllo. Nel passaggio da controlli di legalità a controlli di efficacia, efficienza, produttività ecc., sono evidenti le difficoltà dei professionisti del controllo, che sono, in genere, «uomini di legge». Donde la necessità di rivedere la tradizionale identità degli organismi che esercitano il controllo e le qualificazioni professionali dei loro componenti, anche tenendo conto dell'esperienza di altri paesi, ove, in alcuni casi, volutamente si scelgono controllori dotati di competenze e conoscenze tecniche diverse dai controllati.

Un secondo ordine di questioni riguarda lo «statuto» (le garanzie e i poteri) di coloro che esercitano controlli interni. È necessario, infatti, che anche i controllori interni siano muniti di adeguate garanzie, in termini di indipendenza (nell'esercizio

delle funzioni, nella carriera, ecc.) dal potere politico e dal potere amministrativo; tanto più, poi, in quanto dall'attività di controllo interno potranno derivare proposte e misure di correzione per i casi di malfunzionamento.

8.4 *Gli esiti dei controlli*

L'ultimo ordine di problemi riguarda la funzionalità dei controlli successivi o, se si preferisce, le «misure» ad essi conseguenti. L'efficacia dei controlli successivi esige, infatti, l'instaurazione di un «circuito virtuoso» fra organi (e attività) di controllo e organi (e attività) di indirizzo politico-amministrativo, in un processo che deve tendere al continuo miglioramento del «prodotto amministrativo». Questo circuito non ha funzionato, in Italia, neppure con riguardo ai pochi — ma importantissimi — controlli successivi esistenti (sul rendiconto generale dello Stato, sulla gestione finanziaria degli enti pubblici). Donde la necessità di rinvenire strumenti e tecniche idonei a garantire, quanto meno, l'adeguamento delle amministrazioni alle pronunce degli organi di controllo, e, più in generale, l'utilizzazione del controllo come strumento di (auto)ristrutturazione.

8.5 *In particolare: i controlli sulle opere pubbliche*

Nel settore delle opere pubbliche è da tempo presente la necessità di migliorare il sistema dei controlli.

Apparentemente chiara nei suoi contenuti, questa necessità si rivela, in concreto, un generico contenitore di esigenze diverse.

Di conseguenza, la domanda collettiva di migliori controlli nel settore — migliori perché più semplici e meno numerosi e, perciò stesso, più efficaci — tende ad assumere aspetti di accentuata indeterminatezza, a loro volta enfatizzati dalle eterogeneità implicite sia nel concetto di «opera pubblica», sia in quello di «controllo».

Sul piano amministrativo, fornire una risposta in grado di soddisfare in misura apprezzabile quella domanda diventa praticamente impossibile.

In assenza di una preliminare razionalizzazione del tema dei controlli (che cosa controllare e perché, come controllare, quando controllare, chi deve controllare), anche le recenti normative intervenute nel settore delle opere pubbliche, pure condivisibili per la prospettiva nella quale si muovono, non sembrano essere in grado di ridare efficacia ai controlli.

Nel campo dei lavori pubblici, sono in opera controlli indifferenziati che, non essendo finalizzati a obiettivi circoscritti, esplicitamente assunti e chiaramente espressi, hanno finito per controllare tutto, senza, di fatto, controllare niente.

Tre sono le carenze principali. In primo luogo, manca una metodologia sulla base della quale procedere alla scissione ed alla analisi dei diversi aspetti del controllo che, nel loro insieme, concorrono a costituire la funzione.

In secondo luogo, non è prevista e organizzata la raccolta di dati e informazioni, attraverso una attività di tipo empirico, sulle fasi procedurali più importanti e sulla concreta possibilità di realizzare gli obiettivi di controllo prescelti.

In terzo luogo, vi è necessità di un'attività ispettiva finalizzata al controllo dei prodotti e non dei processi, in modo da controllare «ex post» le opere realizzate, facendo emergere da un lato, l'opera pubblica come «risultato» dell'investimento; da un altro lato, il servizio come «risultato» dell'attività di gestione dell'opera realizzata.

In termini di soddisfazione del fabbisogno, la prima (l'opera) viene a costituire un momento intermedio e strumentale dell'attività amministrativa; il secondo (il servizio), rappresenta, invece, il momento finale, nel quale si realizza il contatto dell'utenza con il prodotto fornito dalla infrastruttura realizzata.

8.6 I controlli giudiziari sull'attività amministrativa

È tradizione, non solo italiana, la configurazione della tematica della giurisdizione amministrativa in termini di «controllo» giudiziale nei confronti della pubblica amministrazione.

Ciò che viene comunemente definita «giustizia amministrativa» comprende, oltre a sistemi giudiziari per la verità assai poco sviluppati rispetto a consimili esperienze straniere, in primo luogo la giurisdizione per la tutela degli interessi legittimi e dei diritti nei confronti dell'attività amministrativa.

La giurisdizione amministrativa, pur sorta come controllo di legalità sull'azione amministrativa, è oramai da tempo esercitata secondo la logica propria del «*judicial review*», cioè del riesame della legittimità dell'azione amministrativa, a fini di tutela delle posizioni giuridiche soggettive del cittadino.

L'esame delle decisioni dei giudici rivela che, anche nelle materie in cui l'attività dell'amministrazione ha carattere autoritativo, il sindacato giurisdizionale tende a risolvere la controversia sostanziale. Il sindacato sulla scelta amministrativa spesso non è — né potrebbe essere — diretto (per esempio, in materia urbanistica, il giudice non definisce la destinazione di piano), ma non per questo è meno penetrante, attraverso il ricorso alle «clausole generali» della ragionevolezza e della proporzionalità della scelta amministrativa.

Spesso poi il giudice tende a orientare l'azione amministrativa anche per il futuro. E in tale ottica si segnala la particolare efficacia del giudizio di ottemperanza che, a differenza dell'esecuzione civile, consente al giudice una gestione diretta dell'attività dell'amministrazione inadempiente, al fine di soddisfare l'interesse sostanziale del cittadino e di garantire la conformità all'ordinamento dell'azione amministrativa.

Anche il notevole sviluppo della giustizia cautelare, in teoria, può essere raffigurato in termini, oltre che di tutela del cittadino, di tempestività, e quindi di efficacia, del controllo giudiziale dell'attività amministrativa. In realtà, però, lo sviluppo del giudizio cautelare nasconde il problema dei tempi della giustizia, che nella giurisdizione amministrativa assume particolare rilievo per la incidenza dei giudizi su attività di rilevanza immediata per la collettività.

Il doppio grado di giudizio, insieme a una maggiore ponderatezza delle decisioni, ha inevitabilmente condotto a tempi di definizione della lite più lunghi (secondo fonti statistiche riferite al 1991, che utilizzano metodi adottati dall'Istat, 2.979 giorni in primo grado e 1.150 in appello) e a un'impressionante pendenza dei giudizi (sempre nel 1991, 469.171 in primo grado e 21.347 in appello).

In tale contesto, il giudizio cautelare tende sempre più a divenire il momento di decisione reale della lite e talvolta può anche essere usato strumentalmente al fine di paralizzare l'azione amministrativa.

La materia di gran lunga più trattata in sede giudiziale è quella del pubblico impiego: nel 1991, le relative controversie rappresentano il 44,50% in primo e il 58,78% in secondo grado. Dal che si desume che gran parte del controllo giudiziale sull'amministrazione si risolve in un contenzioso per così dire «interno» all'amministrazione, mentre lo sviluppo dell'attività amministrativa richiederebbe un pronto ed efficace sindacato sull'azione svolta dalle amministrazioni nei confronti del cittadino.

La materia edilizia-urbanistica, in primo grado, è al secondo posto con il 27,76% (in appello è al 5,65%), mentre dinanzi al Consiglio di Stato è particolarmente sviluppato il contenzioso inerente all'attività delle amministrazioni nel campo dell'economia (11,6%) e dei contratti e gestione dei beni (5,87%).

Ulteriore problema è quello del controllo giurisdizionale sulle amministrazioni svolto dalla Corte dei conti, tuttora ancorato alla logica della giurisdizione di danno (propria dei giudici civili) e perciò poco utile per accertare responsabilità di cattiva amministrazione che non siano strettamente collegate a eventi produttivi di danno.

8.7 Conclusioni

I controlli sono, dunque, troppi e inutili. Le riforme adottate dal 1990 al 1993 mirano ad alleggerire i minuziosi controlli preventivi, limitandoli agli atti più importanti. Ma tardano ad affermarsi controlli di gestione, di risultato, di costi e rendimenti. Solo con questi controlli le pubbliche amministrazioni saranno sottoposte a verifiche efficaci, che evitino la corruzione e garantiscano la realizzazione degli obiettivi fissati alle amministrazioni.

1875

9. - L'AMMINISTRAZIONE E L'EUROPA

- 9.1 L'Europa delle amministrazioni
- 9.2 Le principali difficoltà: l'assetto funzionale ed organizzativo
- 9.3 I procedimenti
- 9.4 Il personale
- 9.5 La finanza
- 9.6 Conclusioni

9.1 *L'Europa delle amministrazioni*

L'azione della maggior parte delle pubbliche amministrazioni, statali e regionali, è condizionata dalle norme prodotte dalla Comunità europea. Interi settori dell'amministrazione (dal credito all'agricoltura, dagli appalti alla concessione di sussidi alle imprese) operano, infatti, dando attuazione ad indirizzi elaborati dalle istituzioni comunitarie, oppure agiscono nel quadro dei criteri da esse delineati.

Questo processo ha ricevuto, negli ultimi anni, un forte impulso a causa dell'Atto unico europeo e, di recente, del Trattato dell'Unione europea, che ha ridisegnato la «Costituzione» europea, ampliando le funzioni e modificando gli strumenti organizzativi e procedurali di cui la Comunità dispone.

Si tratta di mutamenti che rivestono grande importanza dal punto di vista delle pubbliche amministrazioni. Qualche esempio: vi sono cambiamenti nella cittadinanza, per effetto della introduzione della cittadinanza europea. Altri cambiamenti derivano dal rafforzamento del principio dell'economia di mercato. Altri, ancora, dalle nuove funzioni: ad esempio, sono previsti nuovi fini e attribuzioni in materia di sanità; si prefigura una politica industriale comune; le disposizioni relative alla giustizia e agli affari interni coinvolgono nell'orbita comunitaria anche i dicasteri dell'interno e di grazia e giustizia, ecc.

Dunque, per un verso, è prevedibile un aumento dei compiti delle pubbliche amministrazioni; per un altro verso, sarà senz'altro maggiore il numero delle amministrazioni coinvolte negli affari comunitari. Esse divengono, quindi, organi comuni di un più vasto ordinamento giuridico. Ma queste tendenze si scontrano con serie difficoltà.

I rapporti intercorrenti fra le pubbliche amministrazioni italiane e la Comunità europea sono contrassegnati, infatti, da due principali limiti. In primo luogo, la promozione degli interessi italiani in ambito comunitario è inadeguata, come mostrano,

da ultimo, le difficoltà emerse in sede di negoziato per la disciplina della circolazione dei beni di interesse artistico. In secondo luogo, l'attuazione del diritto comunitario da parte delle amministrazioni ha dato risultati meno positivi che in altri paesi membri. Basti pensare alla pessima gestione dei finanziamenti concessi dalla Comunità europea, che ha dato luogo alla devoluzione di talune risorse ad altri paesi. Come si vede, il secondo problema reagisce sul primo, rendendolo più grave.

Le cause di queste disfunzioni sono diverse: esse vanno dall'inadeguato coordinamento fra le pubbliche amministrazioni alla modesta presenza di dirigenti italiani nell'apparato amministrativo della Comunità europea e, in particolare, nella Commissione. Tali disfunzioni ostacolano la valorizzazione degli interessi nazionali in misura tale da rendere plausibile, in campo amministrativo, l'immagine dell'Europa a due (o più) velocità. Proprio nel momento in cui lo sviluppo dell'integrazione dei mercati e delle politiche in ambito comunitario da un lato richiede una più stretta collaborazione fra le amministrazioni, comunitarie e nazionali e, dall'altro, pone i sistemi amministrativi in rapporto di competizione, l'azione italiana risulta più inadeguata.

Le principali difficoltà sono quattro ed attengono, rispettivamente, all'assetto funzionale ed organizzativo, ai procedimenti, al personale e alla finanza.

9.2 Le principali difficoltà: l'assetto funzionale ed organizzativo

Le funzioni svolte dalle pubbliche amministrazioni in settori di interesse comunitario hanno avuto — si è notato — un forte sviluppo. Ad esso, però, non è corrisposto un adeguato riordino. Si segnalano, in particolare, quattro problemi.

Il primo attiene al ruolo del Comitato interministeriale per la programmazione economica - Cipe. Esso sarebbe un organo di programmazione ed impulso delle politiche comunitarie, ma si è limitato, di fatto, a provvedere al riparto dei finanziamenti comunitari.

Il secondo problema riguarda il rapporto fra Stato e regioni. Qui, si registra un'incerta distribuzione delle funzioni di natura esecutiva, come attesta, fra l'altro, l'aumento del contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale. È da rivedere, inoltre, il ruolo comunitario delle regioni anche in relazione all'affermazione, operata dal Trattato di Maastricht, del principio di sussidiarietà e della riforma dei fondi strutturali.

Il terzo problema riguarda il coordinamento dell'azione delle varie amministrazioni nazionali. Al riguardo, nonostante le innovazioni apportate dalle leggi n. 183 del 1987, n. 400 del 1988 e n. 86 del 1989, permane la necessità di definire un migliore assetto di governo delle politiche comunitarie. Le riforme del 1987-89, pur ispirate a principi comuni, hanno dato vita a soluzioni fra loro non facilmente armonizzabili, per quanto riguarda sia il ruolo del Presidente del consiglio dei ministri, sia quello del Consiglio dei ministri, del Cipe e di altri organismi centrali. Altrettanto accade tuttora per quanto riguarda il Dipartimento per le politiche comunitarie, in posizione ambigua tra ufficio interno della Presidenza del Consiglio dei ministri e Dipartimento con competenze proprie, garantite per legge. Per non dire poi del Ministero degli esteri, il cui ruolo è variabile della delimitazione del «potere estero» e delle questioni comunitarie, in larga misura ormai nettamente distinte dal primo.

In quarto luogo, la realizzazione del mercato unico evidenzia ulteriori necessità riformatrici delle pubbliche amministrazioni, sia per rispondere a precise necessità (ad esempio, circolazione dei beni culturali e connesse responsabilità del Ministero dei beni culturali), sia per mantenere un adeguato «standard» nella concorrenza tra ordinamenti amministrativi, derivante anche dal principio del mutuo riconoscimento (ad esempio, regole in materia di fabbricazione e commercializzazione di prodotti).

9.3 I procedimenti

I procedimenti nazionali di partecipazione alla elaborazione delle decisioni comunitarie (c.d. fase ascendente) e di attuazione del diritto comunitario (c.d. fase discendente), presentano problemi molto seri.

Con la legge n. 86 del 1989 si è cercato di migliorare il procedimento di adeguamento del diritto nazionale a quello comunitario, come dimostrano le interessanti esperienze delle prime tre leggi comunitarie e il recupero del ritardo accumulato nel recepimento delle direttive finalizzate alla realizzazione del mercato unico. Ma il recepimento avviene, per lo più, per via legislativa, con complicazione barocca delle procedure e duplicazione di competenze e di atti.

Del tutto carente è, invece, il quadro delle procedure decisionali. Le recenti riforme hanno assicurato maggiore informazione e maggiore partecipazione del Parlamento, senza peraltro definire l'incidenza dei soggetti partecipanti, in particolare delle amministrazioni interessate. Da qui la maggiore causa della inefficace partecipazione italiana al processo decisionale comunitario, che, oltre a penalizzare la posizione complessiva dell'Italia nel contesto europeo, è, a sua volta, fonte di gravi difficoltà nel recepimento delle direttive.

Vi sono, poi, problemi specifici di non poco conto. Ad esempio, è inadeguato il coordinamento fra le amministrazioni che partecipano alle decisioni della Commissione, nei comitati di rappresentanti nazionali ed esperti (vi sono 75 uffici ordinari, nell'amministrazione dello Stato, che si occupano di questioni comunitarie). Esse sono a conoscenza delle iniziative adottate dalla Commissione, ma non comunicano fra loro. Di conseguenza, le posizioni dell'Italia sono spesso contraddittorie.

Manca, inoltre, un'adeguata attenzione per i problemi relativi al contenzioso comunitario: spesso, l'Avvocatura dello Stato viene avvertita con molto ritardo delle procedure di infrazione in base all'art. 169 del Trattato Cee. In mancanza di prassi consolidate, prevale lo spontaneismo, che determina, ovviamente, frequenti variazioni. Una soluzione a questi problemi potrebbe consistere nella codificazione di alcune procedure, almeno le più importanti: partecipazione alle decisioni comunitarie; informazione sugli atti italiani *in itinere*; contenzioso in base all'art. 169 del Trattato Cee.

Un altro problema assai importante riguarda l'esecuzione degli obblighi comunitari. In proposito, come rilevato, risulta insufficiente l'utilizzo della delegificazione come strumento per ricorrere non alla fonte regolamentare, ma agli atti amministrativi. La seconda «legge comunitaria» (legge n. 142 del 1992) ha riguardato 104 direttive, ma 13 sono state recepite in sede legislativa, 52 con delega al Governo, 12 attraverso regolamenti e solo 27 in via amministrativa.

Parimenti insufficiente è il «monitoraggio» dell'azione delle amministrazioni. Lo sviluppo degli affari comunitari richiede la predisposizione di procedure informatizzate, ma attualmente ciò accade solo presso la Ragioneria generale dello Stato.

9.4 *Il personale*

Per quanto riguarda la politica del personale, vi sono tre aspetti importanti. Il primo riguarda la partecipazione italiana alla «funzione pubblica» comunitaria, attualmente inadeguata, specialmente ai livelli di direttore e capo di divisione. Ciò è importante ai fini del sostegno degli interessi nazionali. Si registra un'evidente differenza rispetto ad altri paesi, sia sotto il profilo quantitativo, sia sotto il profilo qualitativo (per la maggiore presenza di dirigenti di altri paesi negli uffici più importanti e per l'età più elevata dei dirigenti italiani).

Il secondo concerne gli scambi di funzionari con la Comunità. Attualmente, essi sono assai più diffusi in altri paesi.

Il terzo attiene alla preparazione dei funzionari nazionali. Manca un organico programma di riqualificazione ed aggiornamento dei pubblici dipendenti, statali e non. Il dovere di applicare il diritto comunitario, che incombe a tutti i funzionari amministrativi implica, infatti, che sia loro fornita una adeguata istruzione, per risolvere le frequenti antinomie tra il diritto nazionale e quello comunitario. Inoltre, migliaia di funzionari sono già oggi interessati direttamente all'attività dei comitati misti tra Comunità e Stati membri. Ma manca un aggiornamento permanente, per assicurare una partecipazione attiva e qualificata. Il problema si pone anche per le amministrazioni non statali, e in particolare per le regioni che, a partire dai programmi integrati mediterranei, hanno dato vita a comitati amministrativi a composizione integrata e a contatti continui con gli organi della Comunità.

Le esigenze specifiche di riqualificazione dei pubblici dipendenti poste dalle politiche comunitarie sono, poi, rafforzate dalla nuova disciplina generale del pubblico impiego (decreto legislativo n. 29 del 1993). Ciò vale, in particolare, per i dirigenti, ai quali la norma affida importanti ed autonomi compiti.

9.5 *La finanza*

I rapporti finanziari fra l'Italia e la Comunità europea sono in uno stato particolarmente insoddisfacente. Tre dati, in particolare, appaiono significativi: l'Italia è attualmente un «contribuente netto» del bilancio comunitario (nel 1992, i versamenti provenienti dalla Comunità hanno raggiunto gli 11.320 miliardi di lire, a fronte di 13.102 miliardi di lire corrisposti alla Comunità); dal 1987, la quota attribuita all'Italia in sede di assegnazione dei finanziamenti ha iniziato a diminuire, anche in conseguenza dell'ampliamento della Comunità a Spagna e Portogallo e questa tendenza è stata accentuata, di recente, dall'esclusione dell'Italia dall'accesso al nuovo fondo di coesione istituito dal Trattato di Maastricht; in Italia, risulta particolarmente grave il problema delle frodi commesse ai danni del bilancio comunitario.

Il primo e il terzo problema derivano da disfunzioni attinenti in modo specifico alla finanza. Il secondo problema dipende, invece, principalmente da cause di ordine generale (la debolezza della posizione negoziale, l'insufficiente coordinamento fra le amministrazioni, ecc.).

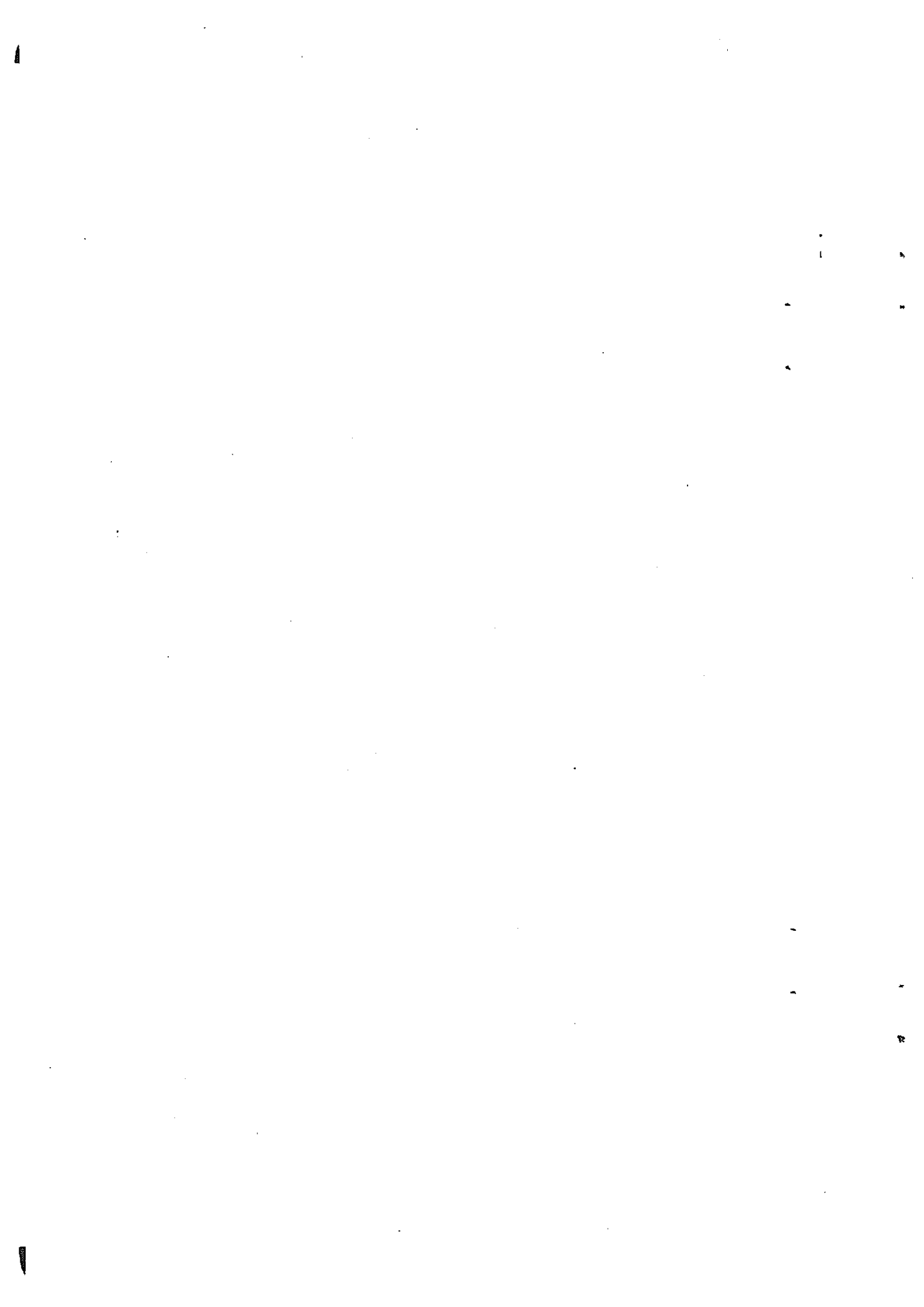
In primo luogo, si registra un forte ritardo nella presentazione di progetti e piani volti ad erogare tempestivamente il cofinanziamento italiano, necessario per l'accesso ai finanziamenti comunitari. Ciò dipende, da un lato, dalla rigidità della legge finanziaria, che non consente, per i progetti cofinanziati, l'immediata disponibilità delle risorse; dall'altro lato, i meccanismi di tesoreria, in alcuni casi, non permettono il sollecito invio dei finanziamenti alle regioni.

In secondo luogo, la capacità di utilizzo dei fondi da parte delle amministrazioni statali e regionali si è dimostrata del tutto inadeguata, giungendo, talvolta, a livelli inferiori al 30% delle somme disponibili. Spesso la sfiducia nei ritardi nell'erogazione dei contributi pubblici porta a dilatare i preventivi, in modo da rendere, in realtà, più cospicui gli anticipi rispetto ai saldi a consuntivo, creando — così — ulteriori elementi di disfunzionalità.

In terzo luogo, sono inadeguati i controlli. In particolare, le verifiche svolte dall'Azienda per gli interventi sul mercato agricolo — Aima — sono insufficienti a prevenire le frodi e le irregolarità attinenti alla politica agricola comunitaria.

9.6 *Conclusioni*

Nei rapporti con le amministrazioni degli altri paesi europei e con gli uffici della Commissione si rivelano tutti i difetti strutturali delle amministrazioni pubbliche italiane: assenza di coordinamento degli uffici, insufficiente preparazione dei funzionari, particolarismi amministrativi, ordinamento parcellizzato degli uffici, eccessivo ricorso agli atti con forza di legge, assenza di comunicazione tra gli uffici, scarsa circolazione delle informazioni, lentezza nel progettare.



INDAGINE SPECIALE SUL FUNZIONAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE E DEI COMITATI PROVINCIALI (E METROPOLITANI) DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

NOTE SUL FUNZIONAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE E DEI COMITATI PROVINCIALI

ELENCO DELLE TAVOLE

1. TAVOLE RELATIVE AL FUNZIONAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE

- 1.1 Casi più frequenti di interferenze, duplicazioni e sovrapposizioni di compiti e funzioni per materia, segnalati dai Comitati
- 1.2 Casi di interferenze tra funzioni segnalati dai Comitati come più frequenti
- 1.3 Casi di duplicazione di funzioni segnalati dai Comitati come più frequenti
- 1.4 Casi di sovrapposizione di funzioni segnalati dai Comitati come più frequenti
- 1.5 Indicazioni di cambiamenti intervenuti nelle pubbliche amministrazioni con la legge n. 241 del 1990
- 1.6 Indicazioni di cambiamenti che occorrerebbe apportare nelle pubbliche amministrazioni
- 1.7 Indicazioni dei servizi che presentano le disfunzioni più gravi
- 1.8 Indicazioni delle disfunzioni più gravi per servizi
- 1.9 Indicazioni delle disfunzioni
- 1.10 Indicazioni dei rimedi segnalati dai Comitati per le disfunzioni più gravi
- 1.11 Indicazioni dei rimedi da perseguire prioritariamente per una pubblica amministrazione più efficiente
- 1.12 Indicazioni di carenze di risorse umane che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi di efficienza
- 1.13 Indicazioni di carenze di risorse finanziarie che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi di efficienza
- 1.14 Indicazioni di carenze di risorse organizzative che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi di efficienza
- 1.15 Indicazioni di altre carenze che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi di efficienza
- 1.16 Indicazioni di casi di innovazione nell'area di riferimento
- 1.17 Indicazioni di casi di sperimentazione nell'area di riferimento

2 TAVOLE RELATIVE AL FUNZIONAMENTO DEI COMITATI PROVINCIALI (E METROPOLITANI) DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- 2.1 Organi componenti i Comitati per materia di competenza
- 2.2 Comitati secondo il numero di componenti

- 2.3 Attività dei Comitati - Anno 1992
- 2.4 Frequenza delle attività dei Comitati - Anno 1992
- 2.5 Affari trattati dai Comitati - Anno 1992
- 2.6 Attività complessiva dei Comitati e tipo di attività per Comitato - Anno 1992
- 2.7 Distribuzione delle relazioni delle organizzazioni sociali con i Comitati, per ambito di relazioni - Anno 1992
- 2.8 Frequenza delle relazioni fra Comitati e organizzazioni sociali - Anno 1992
- 2.9 Stima del numero medio dei rapporti che i Comitati hanno avuto con organizzazioni sociali - Anno 1992
- 2.10 Distribuzione percentuale delle organizzazioni sociali secondo la materia trattata nei rapporti con i Comitati - Anno 1992
- 2.11 Distribuzione percentuale delle materie trattate nei rapporti dei Comitati con ciascun organo di direzione politica a livello locale - Anno 1992
- 2.12 Frequenza dei rapporti degli organi politici locali con i Comitati - Anno 1992
- 2.13 Stime del numero medio dei rapporti che i Comitati hanno avuto con gli organi politici locali - Anno 1992
- 2.14 Distribuzione percentuale degli organi politici locali per ciascuna materia trattata nei rapporti con i Comitati - Anno 1992
- 2.15 Rapporti fra Comitati e amministrazioni pubbliche locali - Anno 1992
- 2.16 Rapporti con amministrazioni pubbliche: numero medio per Comitato - Anno 1992
- 2.17 Comitati provinciali: interventi per materie e funzioni o compiti - Anno 1992
- 2.18 Strumenti applicati dai Comitati - Anno 1992
- 2.19 Cambiamenti intervenuti nei Comitati in base alla legge n. 241 del 1990
- 2.20 Indicazioni di cambiamenti che occorrerebbe apportare nei Comitati

NOTE SUL FUNZIONAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE E DEI COMITATI PROVINCIALI

1. *Il questionario*

L'indagine sul funzionamento delle amministrazioni periferiche e dei Comitati provinciali (istituiti dalla legge n. 203 del 1991) è stata svolta mediante l'invio di un questionario ai 95 Comitati provinciali e ai Comitati metropolitani di Roma e Milano.

Il questionario è stato strutturato in due parti. La prima richiedeva notizie di carattere amministrativo statistico (composizione dei comitati, dati sul personale), dati riferiti al territorio di competenza (popolazione, superficie) e dati riferiti alle attività del comitato (numero delle riunioni, frequenza media, affari pendenti, rapporti con le amministrazioni pubbliche).

La seconda parte prevedeva un'indagine di tipo qualitativo chiedendo ai comitati «giudizi» relativi a malfunzionamenti delle amministrazioni (ad es. duplicazioni di competenze, inefficienze dei servizi, carenze delle strutture), ai possibili rimedi da adottare, ai cambiamenti prodotti da recenti riforme normative (leggi n. 241 del 1990 e n. 203 del 1991), «notizie» sui casi di sperimentazione o innovazione e proposte di modifiche migliorative o semplificative.

1.2 *I criteri di catalogazione delle risposte libere*

Delle 14 domande di cui è composto il questionario inviato ai Comitati provinciali, ben 10 prevedevano una risposta libera. Ciò ha comportato la necessità di interpretare le risposte e di classificarle secondo uno schema comune. Nella maggior parte dei casi le risposte sono state catalogate per materia o per funzione; nei casi in cui ciò è risultato impossibile si è provveduto ad aggregare le risposte dei comitati in voci sufficientemente ampie, in modo da restringerne il numero, ma, comunque, rispettose delle indicazioni delle amministrazioni.

Si segnalano, di seguito, alcuni problemi relativi alle singole domande.

a) La domanda 2 chiedeva di indicare i casi più frequenti di interferenze, duplicazioni e sovrapposizioni di compiti e funzioni fra le amministrazioni interessate all'attività del comitato. La domanda ha dato luogo a due tabelle: la prima relativa alle materie nelle quali sono più frequenti le interferenze, duplicazioni e sovrapposizioni, la seconda relativa alla funzione o al compito. La voce «efficienza della pubblica amministrazione» è stata utilizzata per catalogare i casi di disfunzione

interni alle amministrazioni, come ad es. l'organizzazione degli uffici, la gestione del personale, l'informatizzazione dei servizi, l'applicazione delle norme sull'auto-certificazione.

b) La domanda 3 chiedeva di indicare gli interventi adottati in attuazione della legge n. 203 del 1991. Anche in questo caso si è fatto ricorso all'aggregazione delle risposte per ambiti di materie.

c) La domanda 5A chiedeva di segnalare i cambiamenti indotti, nelle attività delle amministrazioni, dalla legge n. 241 del 1990. Le risposte sono state aggregate tenendo conto dell'oggetto del cambiamento. Con la domanda 5B si volevano conoscere i cambiamenti indotti dalla legge n. 241 del 1990 all'interno del comitato. Molte risposte fanno riferimento anche ai cambiamenti relativi ai rapporti tra comitati e cittadini e tra comitato e amministrazioni (ad es. coordinamento e controllo di enti, rapporti con l'utenza).

d) La domanda 6A chiedeva di indicare quali cambiamenti bisognerebbe apportare nelle pubbliche amministrazioni. Alcune risposte hanno segnalato la necessità di spostare l'ottica dei controlli dalla legittimità ai risultati attesi dalle pubbliche amministrazioni. Tali risposte sono state aggregate nella voce «amministrazione di risultati».

e) Le domande 7, 8 e 9 chiedevano di segnalare i servizi con le disfunzioni più gravi, il tipo di disfunzione, il rimedio alla disfunzione e i rimedi prioritari per rendere più efficienti le amministrazioni pubbliche. Per la domanda 7A è stata indicata la materia nella quale si presenta la disfunzione; per la 7B, le risposte sono state aggregate in 10 categorie di disfunzioni; per le domande 8 e 9 si è cercato di aderire fedelmente alle proposte dei comitati.

f) La domanda 10 chiedeva di indicare le carenze di risorse che rappresentano un ostacolo al raggiungimento di una maggiore efficienza della pubblica amministrazione. Anche in questo caso, nell'aggregazione delle risposte, si è cercato di riprodurre fedelmente le segnalazioni dei comitati.

g) La domanda 13 chiedeva di segnalare i casi più significativi di sperimentazione e innovazione nell'area di riferimento del comitato (messi in opera da qualunque pubblica amministrazione).

Le risposte sono state aggregate per materia nei casi in cui la segnalazione non è stata precisa; quando è stato possibile (e cioè quando le notizie di innovazioni o sperimentazioni sono state puntuali, ad es. apertura di sportelli polifunzionali o ridefinizione della modulistica) si sono riprodotte fedelmente le segnalazioni dei comitati.

2. *Le risposte*

È stato raggiunto un tasso di risposta più che soddisfacente. Hanno, infatti, risposto 92 comitati provinciali su 95 ed entrambe i comitati delle aree metropolitane (non hanno risposto nei termini i comitati di Como, Venezia e La Spezia).

2.1 *La valutazione delle risposte relative all'attività delle amministrazioni periferiche*

Dalle Tavole relative alla domanda 2 si può ricavare la cattiva distribuzione delle competenze e la carenza di coordinamento tra amministrazioni. Le materie dove tale stato di cose è più evidente sono la sanità (ben 26 casi segnalati), l'urbanistica (20 casi), l'edilizia e le opere pubbliche (18 casi), i trasporti (17 casi), l'ambiente e la difesa del suolo e il collocamento e l'occupazione (16 casi ciascuno), la previdenza e l'assistenza (14 casi) e l'amministrazione finanziaria (11 casi). In termini assoluti, i casi di interferenze sono più numerosi (81) rispetto alle sovrapposizioni (50) e alle duplicazioni (41). Da ciò può dedursi che la carenza maggiore riguarda il coordinamento (soprattutto nelle fasi procedurali). La programmazione e la gestione sono le funzioni nelle quali si hanno il maggior numero di interferenze (ben 9 casi nella gestione dei servizi sanitari e 6 casi nella programmazione urbanistica), duplicazioni e sovrapposizioni (4 casi nella gestione dei servizi sanitari). Vanno, inoltre, segnalati i 3 casi di sovrapposizione di competenze in materia di edilizia e opere pubbliche e i 3 casi di duplicazione dei controlli in materia di collocamento e occupazione.

I maggiori cambiamenti seguiti all'attuazione della legge n. 241 del 1990 sono il miglioramento della trasparenza amministrativa e l'accesso ai documenti, che rappresentano, con 35 segnalazioni, la maggiore novità; seguono l'individuazione del responsabile del procedimento (28 casi), la semplificazione delle procedure (27 casi), i rapporti con l'utenza (27 casi). Minore rilevanza sembrano avere l'autocertificazione (11 casi) e la fissazione dei termini del procedimento (11 casi segnalati).

Secondo i comitati, i cambiamenti che occorrerebbe apportare nelle amministrazioni, riguardano, anzitutto, l'informatizzazione degli uffici e delle procedure (40 casi). Andrebbe attuata la semplificazione dei procedimenti (29 casi) e andrebbero anche ottimizzate la gestione del personale e delle risorse (20 casi). Con 15 segnalazioni seguono il miglioramento dei rapporti con l'utenza e la riqualificazione del personale.

Interessante è, in questo caso, la ripartizione geografica delle risposte: la maggior richiesta di informatizzazione viene, infatti, dal meridione e dal centro, mentre il nord è più preoccupato della semplificazione dei procedimenti e della responsabilità e autonomia dei dirigenti.

Quanto all'indicazione dei servizi che presentano le maggiori disfunzioni l'amministrazione finanziaria con 46 segnalazioni si impone sulla sanità (30 casi) e sui trasporti (17 casi). Seguono l'ambiente (i 14 casi riguardano spesso il problema dello smaltimento dei rifiuti), l'istruzione e la formazione (13 casi) e i servizi postali (12 casi). La ripartizione geografica è illuminante per quanto riguarda le disfunzioni dell'amministrazione finanziaria, segnalate soprattutto nel centro nord, e dei servizi sanitari chiaramente carenti nel meridione (20 casi su 30).

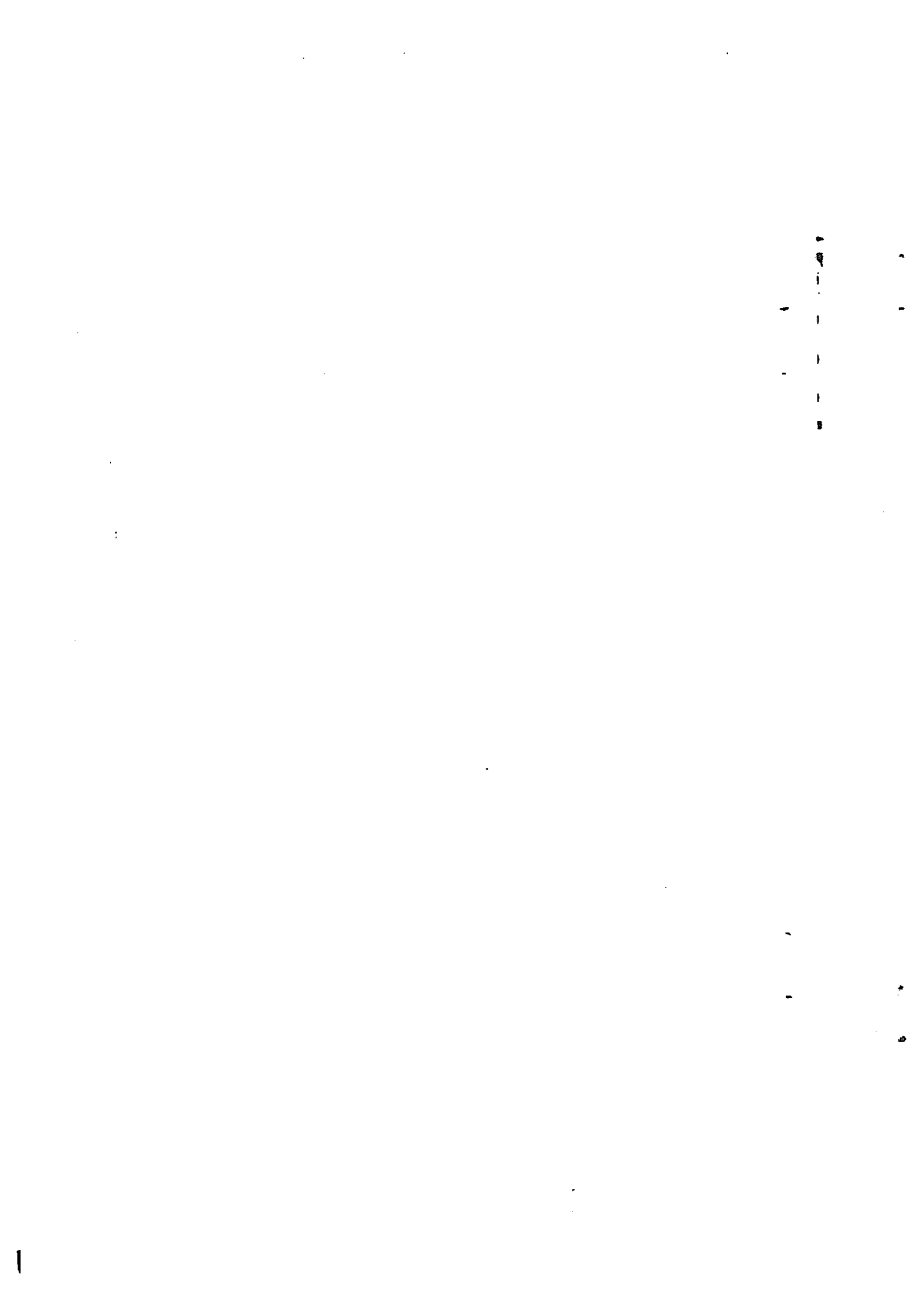
Quanto alle cause delle disfunzioni, nella stragrande maggioranza dei casi (126 su un totale di 200 risposte) esse risiedono nelle carenze relative al personale e alle strutture. Altro dato significativo è quello dei ritardi o della mancata prestazione del servizio, che ricorre in ben 46 risposte. Il dato geografico mostra una sostanziale uniformità.

Le maggiori carenze delle pubbliche amministrazioni emergono come segue. Per quanto riguarda le carenze di risorse umane i maggiori difetti vanno attribuiti alla non qualificazione del personale (35 casi), alla sua scarsità (22 casi), alla inadeguatezza

delle piante organiche (19 casi) e alla demotivazione dei dipendenti (17 casi). Quanto alle risorse finanziarie, le maggiori responsabilità sono attribuite alla insufficienza delle risorse stesse (37 casi) e alla eccessiva rigidità e formalità del bilancio e della contabilità (15 casi). La carenza di informatizzazione viene segnalata ben 33 volte tra le carenze organizzative, insieme alla inadeguatezza degli uffici e delle strutture (29 casi); quest'ultima carenza viene, inoltre, citata in altri 19 casi tra le altre carenze.

Piuttosto scarsi sono i casi di innovazione e sperimentazione. Tra le innovazioni, vengono segnalati interventi in materia di collocamento e occupazione (ad es. creazione di un osservatorio del lavoro), di semplificazione delle procedure. Alcuni casi ricorrono sia tra le innovazioni che tra le sperimentazioni. L'attivazione di sportelli polifunzionali viene segnalata 9 volte tra le innovazioni e 5 volte tra le sperimentazioni, così come il prolungamento degli orari e l'informatizzazione di uffici e servizi.

**1. TAVOLE RELATIVE AL FUNZIONAMENTO
DELLE AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE**



Tav. 1.1. – Casi più frequenti di interferenze, duplicazioni e sovrapposizioni di compiti e funzioni per materia, segnalati da Comitati

MATERIE	Interferenze	Duplicazioni	Sovrapposizioni
Ambiente e difesa del suolo	9	2	5
Amministrazione della giustizia	1	1	1
Amministrazione finanziaria	3	2	6
Beni culturali	2	—	—
Collocamento e occupazione	7	7	2
Demanio	1	—	—
Edilizia e opere pubbliche	8	2	8
Efficienza della pubblica amministrazione	2	—	3
Enti locali	—	1	2
Istruzione e formazione	1	—	1
Poste e telecomunicazioni	—	—	—
Previdenza e assistenza	4	7	3
Protezione civile	4	1	2
Sanità	16	4	6
Sicurezza pubblica	1	2	—
Sviluppo economico	—	—	1
Trasporti	9	5	3
Urbanistica	11	5	4
Viabilità	2	2	3
TOTALE	81	41	50

Tav. 1.2. - Casi di interferenze tra funzioni segnalati dai Comitati come più frequenti

MATERIE	FUNZIONI O COMPITI						
	Programmazione	Gestione	Controllo	Criteri e standards	Certificazioni	Attività di partecipazione	Provvedimenti normativi
Ambiente e difesa del suolo	3	3					
Amministrazione della giustizia		1					
Amministrazione finanziaria		3					
Beni culturali		1					
Collocamento e occupazione	1	3	1			1	
Demanio							
Edilizia e opere pubbliche	2	2	2				
Efficienza della pubblica amministrazione		1		1			
Enti locali							
Istruzione e formazione	1						
Poste e telecomunicazioni							
Previdenza e assistenza		5					
Protezione civile	2	1					
Sanità	2	9	1	1			
Sicurezza pubblica							
Sviluppo economico							
Trasporti	4	3					1
Urbanistica	6	3		1			1
Viabilità	1						

Tav. 1.3. - Casi di duplicazione di funzioni segnalati dai Comitati come più frequenti

MATERIE	FUNZIONI O COMPITI						
	Programmazione	Gestione	Controllo	Criteri e standards	Certificazioni	Attività di partecipazione	Provvedimenti normativi
Ambiente e difesa del suolo	1	2					
Amministrazione della giustizia							
Amministrazione finanziaria							
Beni culturali							
Collocamento e occupazione		2	3			1	
Demanio	1	1					
Edilizia e opere pubbliche							
Efficienza della pubblica amministrazione							1
Enti locali	1						
Istruzione e formazione							
Poste e telecomunicazioni							
Previdenza e assistenza	1	3			2		
Protezione civile		1					
Sanità	1	1	1				
Sicurezza pubblica		1			1		
Sviluppo economico							
Trasporti	1	3					
Urbanistica	3	1					1
Viabilità	1	1					

Indagine speciale

Tav. 1.4. - Casi di sovrapposizione di funzioni segnalati dai Comitati come più frequenti

MATERIE	FUNZIONI O COMPITI						
	Programmazione	Gestione	Controllo	Criteri e standards	Certificazioni	Attività di partecipazione	Provvedimenti normativi
Ambiente e difesa del suolo	2	2	1				
Amministrazione della giustizia		1					
Amministrazione finanziaria			1			1	1
Beni culturali							
Collocamento e occupazione			1			1	
Demanio							
Edilizia e opere pubbliche	2	1	2	3			
Efficienza della pubblica amministrazione		2					
Enti locali							
Istruzione e formazione		1					
Poste e telecomunicazioni							
Previdenza e assistenza	1		1				
Protezione civile	1	1					
Sanità	1	4	1				
Sicurezza pubblica							
Sviluppo economico	1						
Trasporti	1	1					1
Urbanistica	3		1				
Viabilità	1					2	1

Tav. 1.5. – Indicazioni di cambiamenti intervenuti nelle pubbliche amministrazioni con la legge n. 241 del 1990

CAMBIAMENTI	INDICAZIONI	
	N°	%
Aggravamento delle procedure	4	2,0
Regolamenti di attuazione legge n. 241/1990	5	2,5
Autocertificazione	11	5,6
Economicità, efficacia e pubblicità	7	3,6
Identificazione del personale	5	2,5
Informatizzazione	3	1,5
Motivazione dei provvedimenti	9	4,5
Nuova modulistica	5	2,5
Orari uffici	6	3,0
Rapporti con l'utenza	27	13,6
Individuazione del responsabile del procedimento	28	14,2
Riorganizzazione e responsabilizzazione del personale	6	3,0
Riqualificazione e responsabilizzazione del personale	7	3,5
Semplificazione delle procedure	27	13,6
Sportelli polifunzionali	2	1,0
Fissazione dei termini del procedimento	11	5,6
Trasparenza e accesso	35	17,8
TOTALE . . .	198	100,0

Tav. 1.6. - Indicazioni di cambiamenti che occorrerebbe apportare nelle pubbliche amministrazioni

CAMBIAMENTI	TOTALE ITALIA	RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE			
		Nord occidentale	Nord orientale	Centrale	Meridionale e insulare
Amministrazione di risultati	10	3	1	2	4
Decentramento amministrativo	10	1	4	3	2
Diminuzione sindacalizzazione	2	—	1	—	1
Equiparazione economica dei dipendenti pubblici	2	—	1	—	1
Imparzialità della pubblica amministrazione . .	4	1	1	1	1
Incentivazione al personale	8	1	2	3	2
Informatizzazione (uffici e procedure)	40	3	8	14	15
Miglioramento ambienti di lavoro	11	3	1	2	5
Miglioramento rapporti con l'utenza	15	5	2	3	5
Mobilità del personale	11	4	4	2	1
Orari uffici	7	—	2	3	2
Ottimizzazione del personale/delle risorse . . .	20	5	3	6	6
Privatizzazione servizi	1	1	—	—	—
Responsabilità e autonomia dei dirigenti . . .	12	1	7	2	2
Responsabilizzazione del personale	9	1	—	6	2
Ricorso ad accordi tra pubbliche amministrazioni	3	1	1	—	1
Ridistribuzione delle competenze	5	3	1	1	—
Riqualificazione del personale	15	5	1	2	7
Semplificazione dei procedimenti	29	9	7	7	6
Semplificazione normativa	3	—	—	3	—
Trasparenza e accesso	4	—	—	1	3
TOTALE CAMBIAMENTI . . .	221	47	47	61	66
Numero medio di cambiamenti per Comitato .	2	3	2	3	2

Tav. 1.7. - Indicazioni dei servizi che presentano le disfunzioni più gravi

SERVIZI	TOTALE ITALIA	RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE			
		Nord occidentale	Nord orientale	Centrale	Meridionale e insulare
Ambiente	14	3	—	4	7
Amministrazione della giustizia	6	2	1	2	1
Amministrazione finanziaria	46	9	15	14	8
Assistenza e previdenza	11	4	—	2	5
Beni culturali	2	1	—	—	1
Collocamento e occupazione	10	3	3	2	2
Edilizia e opere pubbliche	8	1	1	4	2
Efficienza della pubblica amministrazione ...	11	1	2	4	4
Istruzione e formazione	13	3	1	4	5
Poste e telecomunicazioni	12	3	3	3	3
Protezione civile	—	—	—	—	—
Sanità	30	3	1	6	20
Servizi negli enti locali	9	1	1	1	6
Sicurezza pubblica	1	—	—	1	—
Sviluppo economico	8	2	2	4	—
Trasporti	17	2	—	5	10
Urbanistica	3	—	—	1	2
Viabilità	2	1	—	1	—
TOTALE . . .	203	39	30	58	76
Numero medio carenze segnalate per Comitato	2,3	2,2	1,5	2,5	2,6

Tav. 1.8. - Indicazioni delle disfunzioni più gravi per servizi

SERVIZI	DISFUNZIONI PIÙ GRAVI										Totale Indicazioni
	Assistenza	Carenza di finanziamento	Complessità di procedimenti	Costi eccessivi dei servizi	Eccesso di normative	Gestione dei servizi e delle opere	Mancazza di coordinamento	Personale e strutture	Programmazione	Ritardi e/o mancate prestazioni	
Ambiente	—	—	—	—	—	—	—	8	2	3	13
Amministrazione della giustizia	—	—	—	—	—	—	—	4	—	1	6
Amministrazione finanziaria	—	—	—	—	1	—	—	27	—	15	44
Assistenza e previdenza	—	2	—	1	—	—	—	3	—	5	12
Beni culturali	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1	2
Collocamento e occupazione	—	—	—	—	—	—	—	7	—	3	11
Edilizia e opere pubbliche	—	—	1	—	—	—	—	3	—	2	6
Efficienza della pubblica amministrazione	—	—	1	—	—	—	—	4	—	1	6
Istruzione e formazione	—	1	—	—	—	—	—	11	—	1	13
Poste e telecomunicazioni	—	—	—	—	—	—	—	6	—	7	13
Protezione civile	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0
Sanità	2	—	—	2	—	—	—	23	—	2	30
Servizi negli enti locali	—	—	—	—	—	—	—	7	—	1	9
Sicurezza pubblica	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1
Sviluppo economico	—	—	—	—	—	—	—	7	—	1	8
Trasporti	—	3	—	—	—	1	—	10	1	2	18
Urbanistica	—	—	—	—	—	1	—	1	—	—	3
Viabilità	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	1
TOTALE	2	6	4	3	1	4	5	126	3	46	200

Tav. 1.9. - Indicazioni delle disfunzioni

DISFUNZIONI	TOTALE ITALIA	RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE			
		Nord occidentale	Nord orientale	Centrale	Meridionale e insulare
Assistenza	2	—	—	—	2
Carenza di finanziamenti	6	1	—	—	5
Complessità dei procedimenti	4	2	—	1	1
Costi eccessivi dei servizi	3	—	—	—	3
Eccesso di normative	1	—	—	1	—
Gestione dei servizi e delle opere	4	—	—	2	2
Mancanza di coordinamento	5	1	2	—	2
Personale e strutture	126	26	21	34	45
Programmazione	3	—	—	—	3
Ritardi e/o mancate prestazioni	46	11	7	16	12
TOTALE . . .	200	41	30	54	75
Numero medio carenze segnalate per Comitato	2,2	2,3	1,5	2,3	2,6

Tav. 1.10. — Indicazioni dei rimedi segnalati dai comitati per le disfunzioni più gravi

SERVIZI CON DISFUNZIONI	Accordi e convenzioni	Concentrazione delle competenze	Concessioni dei servizi	Controlli di gestione	Coordinamento	Decentramento amministrativo	Miglioramento rapporti con l'utenza	AMBITO PERSONALE						AMBITO RISORSE					TOTALE						
								Incremento organici	Mobilità	Razionalizzazione	Riqualificazione	Utilizzazione del volontario	Riorganizzazione del servizio	Incremento	Razionale gestione	Semplificazione della normativa	Semplificazione del procedimento	Ammodernamento ambienti di lavoro		Informazione					
Ambiente	2	—	—	—	1	—	1	1	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	9	
Amministrazione della giustizia	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5
Amministrazione finanziaria	—	—	1	—	—	—	—	23	1	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	43
Assistenza e previdenza	1	—	—	1	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	11
Beni culturali	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2
Collocamento e occupazione	—	—	—	—	—	—	—	3	1	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10
Edilizia e opere pubbliche	1	1	—	—	—	—	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8
Efficienza della pubbl. amm.	1	—	—	—	—	—	1	1	—	2	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	12
Istruzione e formazione	—	—	—	—	—	—	—	2	1	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	11
Poste e telecomunicazioni	—	—	—	—	—	—	1	7	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	13
Protezione civile	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0
Sanità	3	—	1	1	1	—	1	4	1	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	29
Servizi negli enti locali	2	—	—	—	—	—	—	—	2	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8
Sicurezza pubblica	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1
Sviluppo economico	—	—	—	—	—	—	—	6	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8
Trasporti	1	—	1	1	1	—	—	3	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	16
Urbanistica	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3
Viabilità	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3
TOTALE	13	1	5	3	3	1	4	55	9	13	3	1	10	10	10	5	9	14	18	15	—	—	—	—	192

Il funzionamento delle pubbliche amministrazioni periferiche

Tav. 1.11. - *Indicazioni di rimedi da perseguire prioritariamente per una pubblica amministrazione più efficiente*

RIMEDI	TOTALE ITALIA	RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE			
		Nord occidentale	Nord orientale	Centrale	Meridionale e insulare
Aumento del personale	11	5	2	1	3
Autonomia delle pubbliche amministrazioni . .	2	1	—	1	3
Controlli sulla produttività	7	1	2	3	1
Coordinamento tra le pubbliche amministrazioni	5	1	—	3	1
Decentramento	3	—	—	1	2
Equiparazione trattamento economico dei pubblici dipendenti	1	—	1	—	—
Formazione e riqualificazione del personale . .	26	7	4	8	7
Incentivazione del personale	15	2	4	5	4
Informatizzazione	39	11	8	5	15
Maggiori finanziamenti	1	—	—	—	—
Miglioramento rapporti con il pubblico	6	—	1	3	2
Mobilità	18	1	7	6	4
Motivazione del personale	3	—	2	—	1
Ottimizzazione risorse umane e materiali . . .	32	7	2	10	13
Riduzione assenteismo	2	—	—	2	—
Riduzione della sindacalizzazione	3	—	1	—	2
Riforma normativa sugli appalti	1	—	—	—	1
Rivalutazione della professionalità	8	1	3	—	4
Rivalutazione delle carriere	2	—	1	—	1
Riqualificazione e responsabilizzazione dei dirigenti	30	7	9	5	9
Semplificazione della normativa	10	3	3	3	1
Semplificazione procedimenti	22	4	4	7	7
TOTALE	247	51	54	63	79
Numero medio rimedi segnalati per Comitato	2,7	2,8	2,7	2,7	2,7

Tav. 1.12. - Indicazioni di carenze di risorse umane che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi di efficienza (a)

CARENZE RISORSE UMANE	TOTALE ITALIA	RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE			
		Nord occidentale	Nord orientale	Centrale	Meridionale e insulare
Automatismi nelle carriere	3	—	—	—	3
Demotivazione dipendenti	17	1	3	8	5
Eccessiva vertenzialità	1	—	—	—	1
Elevato assenteismo	6	1	1	—	4
Inadeguatezza piante organiche	19	—	—	—	3
Mancanza di personale	22	7	2	5	8
Mancanza di quadri intermedi	1	—	—	—	1
Mancanza dirigenti	7	3	1	2	1
Mancanza incentivazione economica	8	4	2	—	2
Organizzazione e metodi di lavoro	5	—	1	3	1
Personale non qualificato	35	9	2	12	12
Provenienza geografica del personale	5	1	2	1	1
Rigidità ruoli e mansioni	4	2	—	1	1
Scarsa attività del lavoro nelle pubbliche amministrazioni	2	—	—	1	1
Scarsa mobilità	10	2	3	2	3
Scarsa responsabilità	4	—	1	—	3
TOTALE . . .	149	34	24	39	52
Numero medio carenze segnalate per Comitato	1,7	1,9	1,2	1,7	1,8

(a) Possibilità di più indicazioni

Tav. 1.13. - Indicazioni di carenze di risorse finanziarie che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi di efficienza (a)

CARENZE RISORSE FINANZIARIE	TOTALE ITALIA	RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE			
		Nord occidentale	Nord orientale	Centrale	Meridionale e insulare
Autonomia impositiva enti locali	2	—	—	—	2
Carenza di autonomia di spesa dei dirigenti .	6	1	2	—	3
Incapacità di gestione delle risorse	2	—	1	—	1
Insufficienza risorse	37	5	7	9	16
Nuove attribuzioni senza risorse	3	1	—	1	1
Rigidità ed eccessiva formalità del bilancio e della contabilità	15	4	3	5	3
Ritardi nei trasferimenti	9	—	3	3	3
Scarsa capacità di programmazione	2	—	—	—	2
TOTALE . . .	76	11	16	18	31
Numero medio carenze segnalate per Comitato	0,8	0,6	0,8	0,8	1,1

(a) Possibilità di più indicazioni.

Tav. 1.14. - Indicazioni di carenze di risorse organizzative che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi di efficienza (a)

CARENZE RISORSE ORGANIZZATIVE	TOTALE ITALIA	RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE			
		Nord occidentale	Nord orientale	Centrale	Meridionale e insulare
Aggregazione enti locali	3	—	1	2	—
Carenze di informatizzazione	33	10	6	8	9
Inadeguatezza uffici e strutture	29	7	5	6	11
Mancanza di coordinamento tra le pubbliche amministrazioni	14	2	1	4	7
Piante organiche obsolete	7	—	3	3	1
Rigidità dell'organizzazione	8	3	1	3	1
Riqualficazione e responsabilizzazione del personale	25	4	5	7	9
Scarsa programmazione	5	1	1	2	1
TOTALE . . .	124	27	23	35	39
Numero medio carenze segnalate per Comitato	1,4	1,5	1,2	1,5	1,3

(a): Possibilità di più indicazioni.

Tav. 1.15. - *Indicazioni di altre carenze che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi di efficienza (a)*

ALTRE CARENZE	TOTALE ITALIA	RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE			
		Nord occidentale	Nord orientale	Centrale	Meridionale e insulare
Complessità e lentezza dei procedimenti	4	1	1	1	1
Eccessiva sindacalizzazione	1	—	—	—	1
Eccesso di decentramento	1	—	—	1	—
Eccesso di normativa	2	—	1	1	—
Inadeguatezza uffici e strutture	19	1	2	7	9
Mancanza di coordinamento tra le pubbliche amministrazioni	2	1	—	2	1
Riqualificazione e responsabilizzazione del personale	4	1	—	2	1
Scarsa incentivazione economica	1	—	—	—	1
Scarsi rapporti con l'utenza	4	—	1	2	1
TOTALE	38	4	5	14	15
Numero medio carenze segnalate per Comitato	0,4	0,2	0,3	0,6	0,5

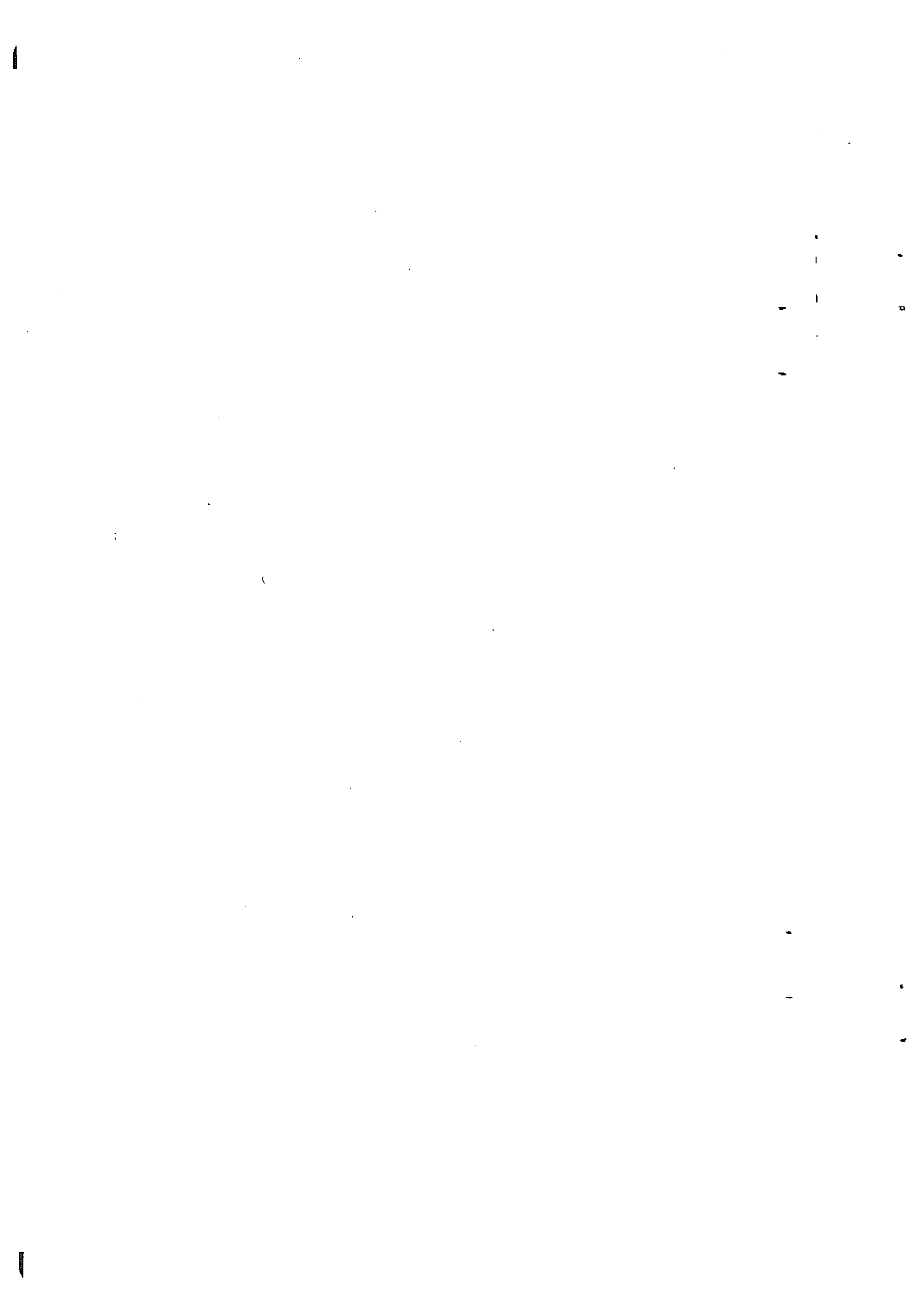
(a) Possibilità di più indicazioni.

Tav. 1.16. - *Indicazioni di casi di innovazione nell'area di riferimento*

CASI DI INNOVAZIONE	TOTALE ITALIA	RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE			
		Nord occidentale	Nord orientale	Centrale	Meridionale e insulare
Collocamento e occupazione	11	3	2	3	3
Coordinamento tra uffici	4	2	—	1	1
Informatizzazione di uffici e servizi	3	—	1	2	—
Prolungamento orari	8	—	1	5	2
Ridefinizione della modulistica	5	1	—	2	2
Semplificazione delle procedure	10	1	3	3	3
Sportello delle autonomie	1	1	—	—	—
Sportello polifunzionale	9	4	1	4	—
Trasparenza e accesso	7	2	—	3	2
Vari interventi del Comitato	5	—	3	2	—
TOTALE	63	14	11	25	13

Tav. 1.17. - *Indicazioni di casi di sperimentazione nell'area di riferimento*

CASI DI SPERIMENTAZIONE PIÙ SIGNIFICATIVI	TOTALE ITALIA	RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE			
		Nord occidentale	Nord orientale	Centrale	Meridionale e insulare
Controlli	1	2	1	—	
Controlli sull'edilizia e sulle opere pubbliche .	6	—	—	3	3
Formazione e qualificazione del personale . . .	3	1	1	1	—
Informatizzazione di uffici e servizi	5	2	—	3	—
Prolungamento orari	9	1	2	3	3
Rapporti con l'utenza	4	1	—	1	2
Ridefinizione della modulistica	1	—	—	1	—
Semplificazione procedure	4	—	2	1	1
Sportello delle autonomie	1	—	—	—	1
Sportello polifunzionale	5	1	—	1	3
Ufficio unico per la gestione del territorio . .	3	2	—	—	1
Vari interventi del Comitato	9	4	1	2	2
Voto elettronico	2	—	1	1	—
TOTALE . . .	53	14	8	17	16



2. TAVOLE RELATIVE AL FUNZIONAMENTO
DEI COMITATI PROVINCIALI (E METROPOLITANI)
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



Tav. 2.1. – *Organi componenti i Comitati per materia di competenza*

MATERIA DI COMPETENZA	TOTALE	
	N.	%
Agricoltura e foreste	49	2
Ambiente	42	2
Beni Culturali	161	7
Finanze e tesoro	393	18
Industria commercio e artigianato	229	10
Sicurezza pubblica	151	7
Poste e telecomunicazioni	113	5
Istruzione	91	4
Sanità	19	1
Trasporti	155	7
Lavori pubblici	152	7
Giustizia	61	3
Lavoro	208	10
Ricerca	43	2
Enti locali	95	4
Previdenza	196	9
Altro	39	2
TOTALE . . .	2197	100

Tav. 2.2. – *Comitati secondo il numero di componenti*

NUMERO COMPONENTI I COMITATI	Totale Italia	Ripartizioni geografiche			
		Nord occidentale	Nord orientale	Centrale	Meridionale e insulare
Fino a 19 componenti	14	1	5	—	8
da 20 a 29 componenti	47	12	9	9	17
da 30 a 39 componenti	14	1	2	8	3
da 40 a 49 componenti	8	2	2	3	1
da 50 a 59 componenti	3	—	—	3	—
da 60 a 69 componenti	3	1	2	—	—
70 componenti e oltre	1	1	—	—	—
TOTALE . . .	90	18	20	23	29

Indagine speciale

Tav. 2.3. - Attività dei Comitati - Anno 1992

ATTIVITÀ DEI COMITATI	Totale Italia (a)		Ripartizioni geografiche							
			Nord occidentale		Nord orientale (b)		Centrale		Meridionale e insulare (c)	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Fino a 3 riunioni	9	10	2	11	3	16	3	13	1	4
da 4 a 6 riunioni	34	39	3	17	11	58	10	44	10	37
da 7 a 9 riunioni	13	15	3	17	2	10	4	17	4	15
da 10 a 12 riunioni	15	17	2	11	3	16	2	9	8	30
da 13 a 24 riunioni	13	15	7	39	—	—	4	17	2	7
25 riunioni e oltre	34	39	3	17	11	58	10	44	10	37
TOTALE . . .	87	100	18	100	19	100	23	100	27	100

(a) 3 dati mancanti - (b) 1 dato mancante - (c) 2 dati mancanti.

Tav. 2.4. - Frequenza delle attività dei Comitati - Anno 1992

FREQUENZA DELLE ATTIVITÀ DEI COMITATI	Totale Italia	Ripartizioni geografiche			
		Nord occidentale	Nord orientale	Centrale	Meridionale e insulare
Frequenza media dei componenti il Comitato alle riunioni generali N.	24,6	26,3	24,3	27,4	21,2
Frequenza media alle altre riunioni %.	82,2	80,6	84,5	84,2	79,9
Numero medio di argomenti all'ordine del giorno N.	2,2	2,4	2,3	2,4	1,9

Tav. 2.5. - Affari trattati dai Comitati - Anno 1992

ATTIVITÀ DEI COMITATI	Totale Italia		Ripartizioni geografiche							
			Nord occidentale		Nord orientale		Centrale		Meridionale e insulare	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Affari avviati nel corso del 1992 . . .	669		178	26,6	108	16,13	173	25,9	210	31,4
Affari completati nel corso del 1992 .	453		124	27,4	64	14,1	106	23,4	159	35,1
Affari ancora pendenti al 31 dicembre 1992	300		70	23,3	53	17,73	104	34,7	73	24,3

Il funzionamento dei comitati provinciali e metropolitani

Tav. 2.6. - Attività complessiva dei Comitati e tipo di attività per Comitato - Anno 1992

ATTIVITÀ DEI COMITATI	Totale Italia	Ripartizioni geografiche			
		Nord occidentale	Nord orientale	Centrale	Meridionale e insulare
Segnalazioni al governo centrale . . .	545	125	109	174	137
N. medio per Comitato	6	7	5	8	5
Attività di coordinamento del Comitato	449	121	38	109	181
N. medio per Comitato	5	7	2	5	5
Accordi promossi fra amministrazioni	257	57	34	50	116
N. medio per Comitato	3	3	2	2	4
Conferenze di servizio indette	228	36	48	54	90
N. medio per Comitato	3	2	2	2	3
Accordi di programma conclusi . . .	40	23	—	2	15
N. medio per Comitato	1	1	—	—	1
Volte in cui sono state utilizzate altre attività	545	125	109	174	137
N. medio per Comitato	4	5	4	2	4

Tav. 2.7. - Distribuzioni delle relazioni delle organizzazioni sociali con i Comitati, per ambito di relazioni - Anno 1992

ITALIA

ORGANIZZAZIONI SOCIALI	AMBITO DI RELAZIONI						TOTALE
	Amministrazione generale	Istruzione e cultura	Interventi nel campo sociale e abitativo	Trasporti e comunicazioni	Interventi nel campo economico	Altri interventi	
Forze imprenditoriali . .	18,5	5,7	18,1	17,6	30,4	9,7	100,0
Sindacati	21,6	8,9	17,8	18,2	22,3	11,2	100,0
Associazioni	20,9	17,6	22,3	9,5	17,5	12,2	100,0
Gruppi	22,3	21,2	20,0	12,9	11,8	11,8	100,0
Volontariato	19,4	13,2	33,7	5,1	5,1	23,5	100,0
Altre entità	20,0	15,0	15,0	10,0	15,0	25,0	100,0
TOTALE . . .	20,4	11,5	20,7	14,3	20,4	12,7	100,0

Segue: Tav. 2.7. - Distribuzioni delle relazioni delle organizzazioni sociali con i Comitati, per ambito di relazioni - Anno 1992

ORGANIZZAZIONI SOCIALI	AMBITO DI RELAZIONE						TOTALE
	Amministrazione generale	Istruzione e cultura	Interventi nel campo sociale e abitativo	Trasporti e comunicazioni	Interventi nel campo economico	Altri interventi	
ITALIA NORD OCCIDENTALE							
Forze imprenditoriali . .	20,0	6,7	16,7	16,7	28,3	11,6	100,0
Sindacati	17,9	12,0	16,4	16,4	23,9	13,4	100,0
Associazioni	24,3	18,9	18,9	5,5	16,2	16,2	100,0
Gruppi	30,0	10,0	15,0	20,0	10,0	15,0	100,0
Volontariato	22,7	13,6	27,3	4,5	4,6	27,3	100,0
Altre entità	—	25,0	25,0	—	25,0	25,0	100,0
TOTALE . . .	21,0	11,9	18,1	13,3	20,5	15,2	100,0
ITALIA NORD ORIENTALE							
Forze imprenditoriali . .	19,0	7,1	23,8	14,3	26,2	9,5	100,0
Sindacati	24,0	8,0	24,0	16,0	16,0	12,0	100,0
Associazioni	25,0	16,7	20,8	8,3	12,5	16,7	100,0
Gruppi	11,8	23,5	17,6	17,7	11,8	17,6	100,0
Volontariato	14,3	9,5	23,8	9,5	9,5	33,4	100,0
Altre entità	22,2	11,1	11,1	11,1	11,1	33,4	100,0
TOTALE . . .	20,2	11,0	22,1	13,5	16,6	16,6	100,0

Segue: Tav. 2.7. - Distribuzioni delle relazioni delle organizzazioni sociali con i Comitati, per ambito di relazioni - Anno 1992

ORGANIZZAZIONI SOCIALI	MATERIA TRATTATA						TOTALE
	Amministrazione generale	Istruzione e cultura	Interventi nel campo sociale e abitativo	Trasporti e comunicazioni	Interventi nel campo economico	Altri interventi	
ITALIA CENTRALE							
Forze imprenditoriali . .	17,9	7,1	17,9	16,1	32,1	8,9	100,0
Sindacati	22,4	9,0	17,9	19,4	20,9	10,4	100,0
Associazioni	23,8	14,3	21,4	9,5	21,5	9,5	100,0
Gruppi	27,3	27,3	18,2	9,1	13,6	4,5	100,0
Volontariato	22,7	4,5	45,5	4,5	4,6	18,2	100,0
Altre entità	100,0	—	—	—	—	—	100,0
TOTALE . . .	22,4	11,0	21,4	13,8	21,4	10,2	100,0
ITALIA MERIDIONALE E INSULARE							
Forze imprenditoriali . .	17,4	2,9	16,0	21,7	33,3	8,7	100,0
Sindacati	22,3	7,1	15,3	20,0	25,9	9,4	100,0
Associazioni	13,3	20,0	26,7	13,3	17,8	8,9	100,0
Gruppi	19,2	23,1	26,9	7,7	11,5	11,6	100,0
Volontariato	18,2	21,2	36,4	3,0	3,0	18,2	100,0
Altre entità	16,6	16,6	16,7	16,7	16,7	16,7	100,0
TOTALE . . .	18,6	11,7	21,2	15,9	22,0	10,6	100,0

Tav. 2.8. - *Frequenza delle relazioni fra Comitati e organizzazioni sociali - Anno 1992*

ITALIA

ORGANIZZAZIONI SOCIALI	FREQUENZA					TOTALE	%
	6 mesi	3 mesi	1 mese	7 gg.	mai		
Forze imprenditoriali	25	19	24	7	1	76	23,1
Sindacati	18	14	26	17	1	76	23,1
Associazioni	14	22	13	8	5	62	18,9
Gruppi	11	9	11	2	10	43	13,1
Volontariato	18	12	15	4	12	61	18,5
Altre entità	2	1	2	—	6	11	3,3
TOTALE . . .	88	77	91	38	35	329	100,0
%	26,7	23,4	27,7	11,6	10,6	100,0	

Segue: Tav. 2.8. - Frequenza delle relazioni fra Comitati e organizzazioni sociali
Anno 1992

ORGANIZZAZIONI SOCIALI	FREQUENZA					TOTALE	%
	6 mesi	3 mesi	1 mese	7 gg.	mai		
ITALIA NORD OCCIDENTALE							
Forze imprenditoriali	8	4	3	2	—	17	25,8
Sindacati	5	4	5	2	—	16	24,2
Associazioni	5	3	2	2	—	12	18,2
Gruppi	4	1	2	1	—	8	12,1
Volontariato	6	2	4	1	—	13	19,7
TOTALE	28	14	16	8	—	66	100,0
%	42,4	21,2	24,3	12,1	—	100,0	
ITALIA NORD ORIENTALE							
Forze imprenditoriali	6	1	8	—	1	16	21,6
Sindacati	3	4	7	2	1	17	23,0
Associazioni	2	6	3	—	2	13	17,6
Gruppi	2	3	1	—	4	10	13,5
Volontariato	3	2	4	—	4	13	17,6
Altre entità	2	—	1	—	2	5	6,7
TOTALE	18	16	24	2	14	74	100,0
%	24,4	21,6	32,4	2,7	18,9	100,0	
ITALIA CENTRALE							
Forze imprenditoriali	5	7	4	2	—	18	22,5
Sindacati	5	3	7	3	—	18	22,5
Associazioni	1	9	2	2	3	17	21,3
Gruppi	2	3	3	—	2	10	12,5
Volontariato	6	2	3	1	3	15	18,7
Altre entità	—	1	—	—	1	2	2,5
TOTALE	19	25	19	8	9	80	100,0
%	23,7	31,3	23,7	10,0	11,3	100,0	
ITALIA MERIDIONALE INSULARE							
Forze imprenditoriali	6	7	9	3	—	25	22,9
Sindacati	5	3	7	10	—	25	22,9
Associazioni	6	4	6	4	—	20	18,3
Gruppi	3	2	5	1	4	15	13,8
Volontariato	3	6	4	2	5	20	18,4
Altre entità	—	—	1	—	3	4	3,7
TOTALE	23	22	32	20	12	109	100,0
%	21,1	20,2	29,4	18,3	11,0	100,0	

Indagine speciale

Tav. 2.9. - Stima del numero medio dei rapporti che i Comitati hanno avuto con organizzazioni sociali - Anno 1992

ORGANIZZAZIONI SOCIALI	ITALIA	RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE			
		Nord occidentale	Nord orientale	Centrale	Meridionale e insulare
Forze imprenditoriali	8	9	6	8	10
Sindacati	13	10	10	11	20
Associazioni	7	8	3	7	10
Gruppi	3	5	1	2	4
Volontariato	5	6	3	5	6
Altre entità	1	—	1	1	1
TOTALE . . .	37	38	24	34	51

Tav. 2.10. - Distribuzione percentuale delle organizzazioni sociali secondo la materia trattata nei rapporti con i Comitati - Anno 1992

ITALIA

ORGANIZZAZIONI SOCIALI	MATERIA TRATTATA						TOTALE
	Amministrazione generale	Istruzione e cultura	Interventi nel campo sociale e abitativo	Trasporti e comunicazioni	Interventi nel campo economico	Altri interventi	
Forze imprenditoriali	24,3	13,4	23,4	33,1	39,9	20,4	26,8
Sindacati	33,5	24,7	27,4	40,5	34,7	27,8	31,7
Associazioni	17,9	26,8	18,9	11,6	15,0	16,7	17,5
Gruppi	11,0	18,6	9,7	9,1	5,8	9,2	10,0
Volontariato	11,0	13,4	18,9	4,1	2,9	21,3	11,6
Altre entità	2,3	3,1	1,7	1,6	1,7	4,6	2,4
TOTALE . . .	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Segue: Tav. 2.10. - Distribuzione percentuale delle organizzazioni sociali secondo la materia trattata nei rapporti con i Comitati - Anno 1992

ORGANIZZAZIONI SOCIALI	MATERIA TRATTATA						TOTALE
	Amministrazione Generale	Istruzione e cultura	Interventi nel campo sociale e abitativo	Trasporti e comunicazioni	Interventi nel campo economico	Altri interventi	
ITALIA NORD OCCIDENTALE							
Forze imprenditoriali . .	27,3	16,0	26,3	35,7	39,5	21,9	28,6
Sindacati	27,3	32,0	29,0	39,3	37,2	28,1	31,9
Associazioni	20,5	28,0	18,4	7,1	14,0	18,8	17,6
Gruppi	13,6	8,0	7,9	14,3	4,7	9,4	9,5
Volontariato	11,3	12,0	15,8	3,6	2,3	18,7	10,5
Altre entità	—	4,0	2,6	—	2,3	3,1	1,9
TOTALE . . .	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ITALIA NORD ORIENTALE							
Forze imprenditoriali . .	24,2	16,7	27,8	27,3	40,8	14,8	25,8
Sindacati	36,4	22,2	33,3	36,4	29,6	22,2	30,7
Associazioni	18,2	22,2	13,9	9,1	11,1	14,8	14,7
Gruppi	6,1	22,2	8,3	13,6	7,4	11,1	10,4
Volontariato	9,1	11,1	13,9	9,1	7,4	26,0	12,9
Altre entità	6,0	5,6	2,8	4,5	3,7	11,1	5,5
TOTALE . . .	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Indagine speciale

Segue: Tav. 2.10. - Distribuzione percentuale delle organizzazioni sociali secondo la materia trattata nei rapporti con i Comitati - Anno 1992

ORGANIZZAZIONI SOCIALI	MATERIA TRATTATA						TOTALE
	Amministrazione generale	Istruzione e cultura	Interventi nel campo sociale e abitativo	Trasporti e comunicazioni	Interventi nel campo economico	Altri interventi	
ITALIA CENTRALE							
Forze imprenditoriali . .	21,3	17,4	22,2	31,0	40,0	23,7	26,7
Sindacati	31,9	26,1	26,7	44,8	31,1	33,3	31,9
Associazioni	21,3	26,1	20,0	13,8	20,0	19,1	20,0
Gruppi	12,8	26,1	8,9	6,9	6,7	4,8	10,4
Volontariato	10,6	4,3	22,2	3,5	2,2	19,1	10,5
Altre entità	2,1	—	—	—	—	—	0,5
TOTALE . . .	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ITALIA MERIDIONALE ED INSULARE							
Forze imprenditoriali . .	24,5	6,4	19,7	35,7	39,7	21,4	26,1
Sindacati	38,8	19,4	23,2	40,4	37,9	28,6	32,2
Associazioni	12,2	29,0	21,4	14,3	13,8	14,3	17,1
Gruppi	10,2	19,4	12,5	4,8	5,2	10,7	9,8
Volontariato	12,2	22,6	21,4	2,4	1,7	21,4	12,5
Altre entità	2,1	3,2	1,8	2,4	1,7	3,6	2,3
TOTALE . . .	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tav. 2.11. - Distribuzione percentuale delle materie trattate nei rapporti dei Comitati con ciascun organo di direzione politica a livello locale - Anno 1992

ITALIA

ORGANI POLITICI LOCALI	MATERIE						TOTALE
	Amministrazione generale	Istruzione e cultura	Interventi nel campo sociale e abitativo	Trasporti e comunicazioni	Interventi nel campo economico	Altri interventi	
Sindaco	21,9	15,2	20,5	14,9	16,1	11,4	100,0
Presidente provincia . .	24,7	18,6	11,8	16,9	16,5	11,5	100,0
Giunta comunale	29,1	14,2	18,1	12,6	12,6	13,4	100,0
Giunta provinciale . . .	28,3	17,0	12,3	14,1	12,3	16,0	100,0
Assessore regionale . . .	22,6	9,5	14,3	19,1	20,8	13,7	100,0
Altri organi politici . .	20,4	14,3	14,3	20,4	16,3	14,3	100,0
Rappresentanze estere .	34,8	13,0	4,3	8,7	13,1	26,1	100,0
TOTALE . . .	24,4	15,2	15,6	15,8	16,1	12,9	100,0

Indagine speciale

Segue: Tav. 2.11. - Distribuzione percentuale delle materie trattate nei rapporti dei Comitati con ciascun organo di direzione politica a livello locale - Anno 1992

ORGANI POLITICI LOCALI	MATERIE						TOTALE
	Amministrazione generale	Istruzione e cultura	Interventi nel campo sociale e abitativo	Trasporti e comunicazioni	Interventi nel campo economico	Altri interventi	
ITALIA NORD OCCIDENTALE							
Sindaco	23,2	14,5	21,7	13,1	15,9	11,6	100,0
Presidente provincia . .	29,6	16,7	9,3	14,8	18,5	11,1	100,0
Giunta comunale . . .	30,0	10,0	25,0	10,0	10,0	15,0	100,0
Giunta provinciale . .	26,3	15,8	15,8	10,5	15,8	15,8	100,0
Assessore regionale . .	27,5	10,0	17,5	15,0	20,0	10,0	100,0
Altri organi politici . .	25,0	16,7	16,7	25,0	8,3	8,3	100,0
Rappresentanze estere .	50,0	25,0	25,0	—	—	—	100,0
TOTALE . . .	27,1	14,2	17,4	13,8	16,0	11,5	100,0
ITALIA NORD ORIENTALE							
Sindaco	23,8	14,3	20,6	14,3	14,3	12,7	100,0
Presidente provincia . .	23,1	15,4	13,5	17,3	17,3	13,4	100,0
Giunta comunale . . .	31,3	15,6	12,5	12,5	15,6	12,5	100,0
Giunta provinciale . .	28,6	10,7	14,3	10,7	10,7	25,0	100,0
Assessore regionale . .	20,8	8,3	16,7	16,7	20,8	16,7	100,0
Altri organi politici . .	12,5	12,5	12,5	25,0	12,5	25,0	100,0
Rappresentanze estere .	25,0	12,5	12,5	12,5	12,5	25,0	100,0
TOTALE . . .	24,7	13,5	15,8	14,9	15,3	15,8	100,0

Il funzionamento dei comitati provinciali e metropolitani

Segue: Tav. 2.11. - Distribuzione percentuale delle materie trattate nei rapporti dei Comitati con ciascun organo di direzione politica a livello locale - Anno 1992

ORGANI POLITICI LOCALI	MATERIE						TOTALE
	Amministrazione generale	Istruzione e cultura	Interventi nel campo sociale e abitativo	Trasporti e comunicazioni	Interventi nel campo economico	Altri interventi	
ITALIA CENTRALE							
Sindaco	22,1	15,1	20,9	15,1	12,8	14,0	100,0
Presidente provincia . .	24,6	19,2	11,0	17,8	15,1	12,3	100,0
Giunta comunale . . .	25,0	17,5	20,0	12,5	10,0	15,0	100,0
Giunta provinciale . .	25,0	17,9	7,1	17,8	14,3	17,9	100,0
Assessore regionale . .	24,3	3,0	9,1	24,2	18,2	21,2	100,0
Altri organi politici . .	25,0	—	—	25,0	25,0	25,0	100,0
Rappresentanze estere .	33,3	33,4	—	—	—	33,3	100,0
TOTALE . . .	24,0	15,1	14,4	17,0	14,0	15,5	100,0
ITALIA MERIDIONALE ED INSULARE							
Sindaco	20,2	16,1	19,3	16,1	19,4	8,9	100,0
Presidente provincia . .	23,0	21,0	13,0	17,0	16,0	10,0	100,0
Giunta comunale . . .	31,4	11,4	17,1	14,3	14,4	11,4	100,0
Giunta provinciale . .	32,2	22,6	12,9	16,1	9,7	6,5	100,0
Assessore regionale . .	19,7	12,7	14,1	19,7	22,5	11,3	100,0
Altri organi politici . .	14,3	21,4	21,4	14,3	21,4	7,2	100,0
Rappresentanze estere .	37,5	12,5	—	12,5	12,5	25,0	100,0
TOTALE . . .	23,0	17,0	15,7	16,7	17,7	9,9	100,0

Indagine speciale

Tav. 2.12. - *Frequenza dei rapporti degli organi politici locali con i Comitati - Anno 1992*

ITALIA

ORGANI POLITICI LOCALI	FREQUENZA					TOTALE	%
	6 mesi	3 mesi	1 mese	7 gg.	mai		
Sindaco	14	16	30	19	1	80	23,1
Presidente provincia . .	13	24	25	15	1	78	22,6
Giunta comunale	6	17	13	7	6	49	14,2
Giunta provinciale . . .	10	15	11	5	6	47	13,6
Assessore regionale . . .	15	20	10	4	5	54	15,6
Altri organi politici . .	4	4	2	3	1	14	4,0
Rappresentanze estere .	10	4	—	1	9	24	6,9
TOTALE	72	100	91	54	29	346	100,0
%	20,8	28,9	26,3	15,6	8,4	100,0	—

Il funzionamento dei comitati provinciali e metropolitani

Segue: Tav. 2.12. - Frequenza dei rapporti degli organi politici locali con i Comitati - Anno 1992

ORGANI POLITICI LOCALI	FREQUENZA					TOTALE	%
	6 mesi	3 mesi	1 mese	7 gg.	mai		
ITALIA NORD OCCIDENTALE							
Sindaco	2	8	4	3	—	17	23,6
Presidente provincia ..	1	10	5	1	—	17	23,6
Giunta comunale ...	1	1	3	3	1	9	12,5
Giunta provinciale ..	1	1	5	1	1	9	12,5
Assessore regionale ..	6	5	2	—	—	13	18,0
Altri organi politici ..	1	2	—	1	—	4	5,6
Rappresentanze estere ..	1	1	—	—	1	3	4,2
TOTALE ...	13	28	19	9	3	72	100,0
% ...	18,0	38,9	26,4	12,5	4,2	100,0	—
ITALIA NORD ORIENTALE							
Sindaco	5	2	6	4	1	18	22,5
Presidente provincia ..	4	3	6	3	1	17	21,2
Giunta comunale ...	—	8	1	—	3	12	15,0
Giunta provinciale ..	3	5	1	—	3	12	15,0
Assessore regionale ..	3	5	1	—	3	12	15,0
Altri organi politici ..	1	—	1	—	1	3	3,8
Rappresentanze estere ..	3	1	—	—	2	6	7,5
TOTALE ...	19	24	16	7	14	80	100,0
% ...	23,7	30,0	20,0	8,7	17,6	100,0	—

Indagine speciale

Segue: Tav. 2.12. - Frequenza dei rapporti degli organi politici locali con i Comitati - Anno 1992

ORGANI POLITICI LOCALI	FREQUENZA					TOTALE	%
	6 mesi	3 mesi	1 mese	7 gg.	mai		
ITALIA CENTRALE							
Sindaco	1	1	12	3	—	17	22,7
Presidente provincia . .	5	3	7	2	—	17	22,7
Giunta comunale . . .	1	3	5	2	1	12	16,0
Giunta provinciale . .	1	5	1	2	1	10	13,3
Assessore regionale . .	2	4	1	1	2	10	13,3
Altri organi politici . .	2	1	—	—	—	3	4,0
Rappresentanze estere .	3	1	—	—	2	6	8,0
TOTALE . . .	15	18	26	10	6	75	100,0
% . . .	20,0	24,0	34,7	13,3	8,0	100,0	—
ITALIA MERIDIONALE ED INSULARE							
Sindaco	6	5	8	9	—	28	23,5
Presidente provincia . .	3	8	7	9	—	27	22,7
Giunta comunale . . .	4	5	4	2	1	16	13,4
Giunta provinciale . .	5	4	4	2	1	16	13,4
Assessore regionale . .	4	6	6	3	—	19	16,0
Altri organi politici . .	—	1	1	2	—	4	3,4
Rappresentanze estere .	3	1	—	1	4	9	7,6
TOTALE . . .	25	30	30	28	6	119	100,0
% . . .	21,0	25,2	25,2	23,6	5,0	100,0	—

Il funzionamento dei comitati provinciali e metropolitani

Tav. 2.13. - Stima del numero medio dei rapporti che i Comitati hanno avuto con gli organi politici locali - Anno 1992

ORGANI POLITICI LOCALI	ITALIA	RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE			
		Nord occidentale	Nord orientale	Centrale	Meridionale e insulare
Sindaco	15	13	14	13	19
Presidente provincia	13	8	12	9	19
Giunta comunale	6	10	2	7	6
Giunta provinciale	5	6	2	6	6
Assemblea regionale	5	3	2	3	9
Altri organismi	2	3	1	1	4
Rappresentanze estere	1	1	1	1	2
TOTALE . . .	47	44	34	40	65

Tav. 2.14. - Distribuzione percentuale degli organi politici locali per ciascuna materia trattata nei rapporti con i Comitati - Anno 1992

ITALIA

ORGANI POLITICI LOCALI	MATERIA TRATTATA						TOTALE
	Amministrazione generale	Istruzione e cultura	Interventi nel campo sociale e abitativo	Trasporti e comunicazioni	Interventi nel campo economico	Altri interventi	
Sindaco	28,1	31,3	40,9	29,5	31,3	27,7	31,3
Presidente provincia ..	25,9	31,3	19,3	27,2	26,1	22,7	25,5
Giunta comunale . . .	13,9	10,9	13,5	9,2	9,1	12,0	11,6
Giunta provinciale ..	11,2	10,9	7,6	8,7	7,4	12,0	9,7
Assessore regionale ..	14,2	9,6	14,0	18,5	19,9	16,3	15,3
Altri organi politici ..	3,7	4,2	4,1	5,8	4,5	5,0	4,5
Rappresentanze estere .	3,0	1,8	0,6	1,1	1,7	4,3	2,1
TOTALE . . .	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Indagine speciale

Segue: Tav. 2.14. - Distribuzione percentuale degli organi politici locali per ciascuna materia trattata nei rapporti con i Comitati - Anno 1992

ORGANI POLITICI LOCALI	MATERIE						TOTALE
	Amministrazione generale	Istruzione e cultura	Interventi nel campo sociale e abitativo	Trasporti e comunicazioni	Interventi nel campo economico	Altri interventi	
ITALIA NORD OCCIDENTALE							
Sindaco	27,1	32,2	39,5	30,0	31,4	32,0	31,7
Presidente provincia . .	27,1	29,0	13,2	26,6	28,6	24,0	24,8
Giunta comunale . . .	10,2	6,5	13,2	6,7	5,7	12,0	9,2
Giunta provinciale . .	8,5	9,7	7,9	6,7	8,6	12,0	8,7
Assessore regionale . .	18,6	12,9	18,4	20,0	22,8	16,0	18,3
Altri organi politici . .	5,1	6,5	5,2	10,0	2,9	4,0	5,5
Rappresentanze estere .	3,4	3,2	2,6	—	—	—	1,8
TOTALE . . .	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ITALIA NORD ORIENTALE							
Sindaco	28,3	31,0	38,2	28,1	27,3	23,5	29,3
Presidente provincia . .	22,6	27,6	20,6	28,1	27,3	20,6	24,2
Giunta comunale . . .	18,9	17,2	11,8	12,5	15,2	11,7	14,9
Giunta provinciale . .	15,1	10,3	11,8	9,4	9,1	20,6	13,0
Assessore regionale . .	9,4	6,9	11,8	12,5	15,1	11,8	11,2
Altri organi politici . .	1,9	3,5	2,9	6,3	3,0	5,9	3,7
Rappresentanze estere .	3,8	3,5	2,9	3,1	3,0	5,9	3,7
TOTALE . . .	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Il funzionamento dei comitati provinciali e metropolitani

Segue: Tav. 2.14. – Distribuzione percentuale degli organi politici locali per ciascuna materia trattata nei rapporti con i Comitati – Anno 1992

ORGANI POLITICI LOCALI	MATERIE						TOTALE
	Amministrazione generale	Istruzione e cultura	Interventi nel campo sociale e abitativo	Trasporti e comunicazioni	Interventi nel campo economico	Altri interventi	
ITALIA CENTRALE							
Sindaco	29,2	31,7	46,2	28,3	29,0	28,5	31,7
Presidente provincia . .	27,7	34,2	20,5	28,3	28,9	21,4	26,9
Giunta comunale . . .	15,4	17,1	20,5	10,9	10,5	14,3	14,8
Giunta provinciale . .	10,8	12,2	5,1	10,9	10,5	11,9	10,3
Assessore regionale . .	12,3	2,4	7,7	17,3	15,8	16,7	12,2
Altri organi politici . .	3,1	—	—	4,3	5,3	4,8	3,0
Rappresentanze estere .	1,5	2,4	—	—	—	2,4	1,1
TOTALE . . .	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ITALIA MERIDIONALE ED INSULARE							
Sindaco	28,4	30,8	40,0	31,2	35,3	28,9	32,4
Presidente provincia . .	26,1	32,3	21,6	26,6	23,5	26,3	26,1
Giunta comunale . . .	12,5	6,1	10,0	7,8	7,4	10,5	9,1
Giunta provinciale . .	11,4	10,8	6,7	7,8	4,4	5,3	8,1
Assessore regionale . .	15,9	13,9	16,7	21,9	23,5	21,1	18,5
Altri organi politici . .	2,3	4,6	5,0	3,1	4,4	2,6	3,7
Rappresentanze estere .	3,4	1,5	—	1,6	1,5	5,3	2,1
TOTALE . . .	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tav. 2.15. - Rapporti fra Comitati e amministrazioni pubbliche locali - Anno 1992

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	TOTALE ITALIA		RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE							
			Nord occidentale		Nord orientale		Centrale		Meridionale e insulare	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Comuni	5.270	69,9	1.378	72,0	2.678	78,0	369	47,9	845	59,4
Usl	915	12,1	129	6,8	542	15,8	100	13,0	144	10,1
Comunità montane	189	2,5	37	1,9	60	1,8	51	6,6	41	2,9
Aziende di promozione turistica	63	0,9	19	1,0	17	0,5	20	2,6	7	0,5
Iacp	204	2,7	50	2,6	30	0,9	48	6,2	76	5,3
Enti di previdenza	363	4,8	118	6,2	77	2,2	78	10,1	90	6,3
Enti di diritto allo studio univ.	37	0,5	18	0,9	1	—	3	0,4	15	1,1
Enti di sviluppo agricolo	92	1,2	23	1,2	5	0,1	6	0,8	58	4,1
Altri enti	406	5,4	141	7,4	23	0,7	96	12,4	146	10,3
TOTALE	7.539	100,0	1.913	100,0	3.433	100,0	771	100,0	1.422	100,0

Tav. 2.16. - Rapporti con amministrazioni pubbliche: numero medio per Comitato - Anno 1992

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	TOTALE ITALIA	RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE			
		Nord occidentale	Nord orientale	Centrale	Meridionale e insulare
Comuni	59	77	134	16	99
Usl	10	7	27	4	5
Comunità montane	2	2	3	2	1
Aziende di promozione turistica	1	2	1	1	—
Istituti autonomi case popolari	2	3	2	2	3
Enti di previdenza	4	7	4	3	3
Enti di diritto allo studio universitario	—	1	—	—	1
Enti di sviluppo agricolo	1	1	—	—	2
Altri enti	5	8	1	4	5

Tav. 2.17. - *Comitati provinciali: interventi per materie e funzioni o compiti - Anno 1992*

MATERIE	Governo centrale	Attività del Comitato	Accordi amministrativi	Conferenza di servizio	Accordi di programma	Altre modalità (a)
Ambiente e difesa del suolo	6	5	11	15	3	4
Amministrazione della giustizia	2	—	2	1	—	—
Amministrazione finanziaria	10	3	3	4	—	1
Beni culturali	5	2	2	2	—	3
Collocamento e occupazione	16	18	11	4	2	6
Credito	—	1	—	—	—	2
Demanio	1	1	1	1	—	—
Edilizia e opere pubbliche	7	8	3	4	—	5
Efficienza della pubblica amministrazione	8	30	11	6	1	9
Enti locali	1	3	—	1	—	—
Impiegati della pubblica amministrazione	42	15	6	4	—	5
Informatica	5	6	1	—	1	1
Istruzione e formazione	4	7	9	2	—	3
Lavori pubblici	18	22	11	12	4	6
Poste e telecomunicazioni	3	2	2	1	—	1
Previdenza e assistenza sociale	3	13	9	3	1	1
Procedimento amministrativo (e autocertificazione)	7	11	1	3	—	3
Protezione civile	1	4	—	1	—	1
Sanità	4	8	7	3	—	4
Sicurezza pubblica	1	1	1	2	—	1
Sviluppo economico	9	3	2	4	—	7
Trasporti	4	2	5	7	2	2
Uffici e strutture (dotazioni)	23	9	8	4	2	5
Urbanistica	1	4	1	4	2	—
Viabilità	5	6	11	12	2	5
TOTALE	186	184	118	100	20	75

(a) Circolari, colloqui o riunioni. Comitato allargato, Comitato ristretto, gruppi di lavoro intese informali, intese operative.

Tav. 2.18. - Strumenti applicati dai Comitati - Anno 1992

NUMERO DI APPLICAZIONI PER COMITATO	Strumenti applicati in modo formale		Strumenti applicati in modo informale	
	Comitati		Comitati	
	N.	%	N.	%
Nessuna	8	14,8	6	10,9
Fino a 5	21	38,9	19	34,5
da 6 a 10	8	14,8	8	14,5
da 11 a 20	10	18,5	7	12,7
da 21 a 50	6	11,1	13	23,7
oltre 50	1	1,9	2	3,7
TOTALE ...	54	100,0	55	100,0

Tav. 2.19. - Cambiamenti intervenuti nei Comitati in base alla legge n. 241 del 1990

CAMBIAMENTI	TOTALE	
	N°	%
Allargamento del Comitato	4	7,7
Conferenze di servizio	3	5,8
Coordinamento e controllo degli enti locali	2	3,9
Coordinamento e controllo di altri enti	11	21,2
Istituzioni e sottocomitati	1	1,9
Riqualficazione del personale	1	1,9
Rapporti con l'utenza	18	34,6
Responsabilizzazione dei dirigenti	2	3,8
Revisione piante organiche	1	1,9
Semplificazione dei procedimenti	9	17,3
TOTALE ...	52	100,0

Il funzionamento dei comitati provinciali e metropolitani

Tav. 2.20. - *Indicazioni di cambiamenti che occorrerebbe apportare nei Comitati*

CAMBIAMENTI	TOTALE ITALIA	RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE			
		Nord occidentale	Nord orientale	Centrale	Meridionale ed insulare
Ampliamento Comitato	12	4	1	3	4
Autonomia patrimoniale e finanziaria	9	4	—	3	2
Funzioni di coordinamento	10	4	1	2	3
Funzioni di proposta	3	—	1	2	—
Informatizzazione	4	—	—	—	4
Istituzione di Comitati locali e nazionali	3	—	1	2	—
Miglioramento rapporti con amministrazioni centrali	12	6	4	1	1
Poteri decisionali	36	9	8	6	13
Poteri di controllo	7	3	—	2	2
Rapporti con i cittadini	2	1	—	1	—
Regolamento del funzionamento	31	4	7	13	7
Ricorso a consulenze esterne	2	1	—	1	—
Snellimento Comitato	9	3	2	—	4
TOTALE . . .	140	39	25	36	40
Numero medio di cambiamenti per Comitato	2	2	1	2	1

