



EDITORIALE – 19 NOVEMBRE 2025

L'evoluzione delle funzioni amministrative dello Stato e l'adeguatezza delle sue strutture

di Bernardo Giorgio Mattarella
Professore ordinario di Diritto amministrativo
LUISS Guido Carli



L'evoluzione delle funzioni amministrative dello Stato e l'adeguatezza delle sue strutture

di Bernardo Giorgio Mattarella

Professore ordinario di Diritto amministrativo
LUISS Guido Carli

Sommario: 1. Introduzione. 2. Il ruolo preminente delle amministrazioni statali. 3. Il capitale umano. 4. La sicurezza. 5. La regolazione dell'impresa. 6. La riforma amministrativa. 7. Il ruolo delle amministrazioni e quello degli studiosi.

1. Introduzione

Negli ultimi cinque anni le amministrazioni dello Stato hanno dovuto affrontare gravi emergenze e urgenze, che hanno posto nuovi problemi o aggravato problemi preesistenti: la pandemia, le guerre ai confini dell'Europa, la crisi energetica, la necessità di gestire un complesso programma di riforme e investimenti quale il Piano nazionale di ripresa e resilienza – Pnrr, le difficoltà nel commercio internazionale, l'intensificarsi della pirateria informatica a danno di strutture pubbliche e private, le possibili applicazioni dell'intelligenza artificiale. A questi appuntamenti molte amministrazioni sono arrivate indebolite, in termini di risorse e di competenze, da un prolungato periodo di riduzioni di spesa, che ha reso difficile l'acquisizione di nuove professionalità e a volte anche la trasmissione dei vecchi saperi. In qualche caso, vi sono arrivate anche impreparate in termini organizzativi, perché l'organizzazione dei loro uffici non era adeguata all'evoluzione delle funzioni che lo Stato è oggi chiamato a svolgere.

L'esigenza di affrontare situazioni nuove o impreviste ha spesso indotto, comprensibilmente, ad adottare soluzioni temporanee o derogatorie. Si pensi alla proliferazione di strutture di missione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, alle riorganizzazioni di ministeri operate in deroga alle procedure ordinarie, alle numerose discipline derogatorie in materia di reclutamento del personale e di attribuzione di incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'amministrazione. Al di là del rischio che queste misure dipendano in realtà da ragioni meno nobili della gestione delle emergenze, il problema è che i problemi, posti dai potenti fattori di evoluzione prima citati, sono in buona parte permanenti e richiedono una riflessione sugli assetti organizzativi attuali delle amministrazioni e sulla loro capacità di adeguarsi ai cambiamenti.

Il presente scritto è dedicato all'adeguatezza delle strutture amministrative statali a fronte dell'emersione di nuove funzioni o della maggiore importanza e complessità di funzioni vecchie. Senza pretesa di

completezza, si menzioneranno alcuni settori in cui le funzioni amministrative non sembrano avere una struttura di riferimento dotata delle risorse e delle competenze necessarie o per le quali il quadro delle competenze potrebbe meritare un ripensamento. Non si intende trattare, quindi, in astratto, dell'organizzazione per ministeri né delle regole generali che disciplinano l'organizzazione interna della Presidenza del Consiglio, dei ministeri e delle agenzie governative, bensì, in concreto, della corrispondenza del disegno organizzativo alle funzioni emerse o sviluppatesi nel tempo, in alcuni settori importanti.

2. Il ruolo preminente delle amministrazioni statali

L'attenzione sarà inevitabilmente dedicata essenzialmente alle amministrazioni dello Stato, anche se ovviamente i fattori di evoluzione descritti incidono anche sullo svolgimento delle funzioni amministrative degli enti territoriali e di quelli autonomi, oltre a chiamare frequentemente in causa le istituzioni sovranazionali.

Si pensi per esempio, dal primo punto di vista, a come il cambiamento climatico, con la conseguente riduzione delle precipitazioni, aggrava gli effetti della dispersione idrica. Si tratta di un settore in cui gli enti territoriali hanno un ruolo importante, ma anche lo Stato lo ha, sia per la presenza di una disciplina nazionale del servizio idrico, sia per gli ingenti investimenti richiesti. Ma forse manca, al livello statale, un coordinamento efficace. Come si vede, fare riferimento all'amministrazione statale è comunque utile, anche per molte funzioni proprie di altri enti. Il ruolo delle amministrazioni statali, poi, è stato spesso accentuato dalle esigenze di contenimento della spesa, che ha indotto a moltiplicare vincoli e controlli, e dalla gestione delle emergenze, senza che il venir meno di questi fattori abbia determinato sempre un'inversione di tendenza. In ogni caso, non si può fare a meno di concentrare l'attenzione principalmente sull'unico apparato amministrativo statale, piuttosto che sulle migliaia di altri enti.

Dal secondo punto di vista, indubbiamente negli ultimi anni sono emersi molti problemi che non sono propri dell'Italia, ma dell'intera Europa o di gran parte di essa, e che richiedono una risposta europea. Lo hanno ben messo in evidenza, in tempi recenti, il rapporto di Enrico Letta e quello di Mario Draghi, rivolti alle istituzioni europee, che hanno segnalato l'esigenza di modernizzare le regole del mercato comune. Si pensi alla difesa, alla comunicazione satellitare, alla produzione di telefoni, all'economia di internet e all'intelligenza artificiale. Accanto a questi problemi, peraltro, ve ne sono altri che distinguono l'Italia da altri paesi europei: è su questi che si concentra l'attenzione nelle pagine che seguono.

3. Il capitale umano

Un primo gruppo di problemi, che reclamano attenzione e forse una migliore organizzazione degli uffici pubblici, attengono al capitale umano, a cominciare dall'istruzione e dalla ricerca. I dati sono impietosi. Il numero di laureati italiani, in relazione alla popolazione, è tra i più bassi d'Europa, e molto lontano dagli obiettivi fissati dall'Unione. Manca soprattutto l'istruzione terziaria a contenuto tecnico-professionale, alternativa all'università, da tempo diffusa in altri paesi europei. Con il Pnrr si è cercato di colmare la lacuna investendo sugli Istituti tecnici superiori, ma vi è ancora molto da fare. Il livello degli apprendimenti, poi, tende a peggiorare, da ultimo anche nella scuola primaria (la vecchia elementare), tradizionalmente punto di forza del nostro sistema educativo: anche qui, i dati, risultanti dai test praticati in diversi paesi, sono allarmanti. Non è facile individuarne le cause, probabilmente più di una, anche se la carenza di formazione degli insegnanti è fortemente indiziata. Su questi temi e su altri, come l'autonomia scolastica, serve una riflessione approfondita, eppure sembra mancare una strategia di lungo termine. Vi è, ovviamente, un'amministrazione competente, anzi al momento ve ne sono due: il Ministero dell'istruzione è il più grande datore di lavoro italiano, fin troppo assorbito dalla gestione del personale, oltre che da frequenti emergenze, e scarsamente attrezzato a svolgere attività di progettazione, monitoraggio, controllo e informazione; ancora meno lo è il Ministero dell'università, che ha difficoltà a governare il sistema universitario rispettando l'autonomia degli atenei e difficoltà anche maggiori sul fronte della ricerca: non dispone neanche di uffici periferici, è legato a un'organizzazione di organi collegiali da rivedere ed è costretto ad affidarsi ad agenzie ed enti esterni.

Il problema del basso numero di laureati è destinato ad aggravarsi, a parità di altre condizioni, per via di un altro (forse ancor più grave) problema che reclama attenzione: quello del calo demografico. Nell'arco di quindici anni, il numero dei nati si è ridotto di oltre un terzo, con conseguente progressiva riduzione della popolazione. In astratto, e prescindendo dai profili culturali e sociali, in termini economici questo calo potrebbe non essere un problema nel lungo termine, ma sicuramente lo è nel breve e medio termine: si pensi alle implicazioni per il sistema previdenziale (che già fa largo affidamento sugli immigrati), per quello sanitario, per il governo dell'immigrazione. Per la scuola e per il sistema produttivo esso significa una drastica riduzione del numero di bambini iscritti a scuola, di diplomati, di laureati, di personale qualificato per il mondo del lavoro. Non è un problema che si risolva: il declino demografico è un fenomeno globale, che esclude per ora solo l'Africa, e le politiche di sostegno alla natalità e alla famiglia, spesso molto costose, possono solo attenuarlo leggermente. Ma sono politiche che richiedono stabilità e visione di lungo termine e, quindi, capacità di analisi e progettazione. L'amministrazione statale non sembra finora essersi fatta adeguatamente carico di queste questioni, se si esclude un Dipartimento, non tra i più importanti, della Presidenza del Consiglio.

4. La sicurezza

Quando parliamo di sicurezza, pensiamo innanzitutto alla sicurezza personale e a quella dei confini, affidata alle cure delle forze dell'ordine e delle forze armate, che certamente ci sono e sono molto ben organizzate. Ma oggi il tema della sicurezza va inteso in senso più ampio, comprensivo della protezione da diverse altre minacce alle quali siamo esposti: attacchi cyber, disinformazione, sabotaggi alle infrastrutture critiche, tentativi di indebolire la nostra economia minando la provvista di energia o di materie prime.

Tra i vari aspetti del problema, due meritano certamente di essere segnalati: la cybersicurezza e la sicurezza energetica. Il numero degli attacchi di pirati informatici, spesso collegati a governi ostili, cresce in modo esponenziale. Con ritardo rispetto ad altri paesi europei, l'Italia ha istituito un'Agenzia nazionale, che sta sviluppando le proprie competenze, ma forse servono strutture ulteriori, anche in ambito militare. Anche sul fronte energetico l'Italia è molto esposta, essendo un importatore di parte dell'energia che consumiamo e di quasi tutto il gas che utilizziamo per produrre energia, oltre che per riscaldarci. Non che manchino giacimenti di gas nel nostro sottosuolo: il loro sfruttamento, naturalmente, avrebbe costi di vario genere, così come ne hanno l'energia nucleare e le fonti rinnovabili. Anche su questo, appare opportuna una riflessione che coinvolga l'adeguatezza dell'articolazione organizzativa, che vede attualmente le attribuzioni in materia di energia attribuite al Ministero dell'ambiente, enfatizzando il rapporto con la transizione ecologica ma forse trascurando quello con la competitività.

Al di là delle specifiche attribuzioni, le politiche della sicurezza continuano a essere distinte in relazione ai diversi tipi di minaccia. Ciò è inevitabile, ma ci si può chiedere se una visione unitaria del problema non richieda organi, programmi e procedure specifiche. Da questo punto di vista, può essere considerata l'esperienza degli altri paesi del G8, che si sono tutti dotati di una strategia di sicurezza nazionale, incentrata su un documento di sintesi che individua pericoli e rimedi.

5. La regolazione dell'impresa

La regolazione amministrativa dell'impresa si è andata arricchendo nel tempo di sempre nuovi contenuti, che articolano e complicano il rapporto tra Stato ed economia e in buona misura sfuggono alle attribuzioni del Ministero preposto alle imprese e allo sviluppo economico. Si pensi alle discipline ispirate alla tutela dell'ambiente, a quella della concorrenza, a quella dei consumatori, al bilancio sociale, alla sicurezza sul lavoro, alle pari opportunità, alla prevenzione dei reati e a quella del riciclaggio finanziario. Almeno per alcuni di questi aspetti, emersi in tempi recenti, ci si può interrogare sull'adeguatezza delle strutture amministrative.

Si pensi a due funzioni recentemente emerse e in quale modo speculari, come il controllo degli investimenti esteri diretti (il c.d. golden power) e l'attrazione degli investimenti esteri. La prima è esplosa, in termini quantitativi, negli ultimi anni, se si considera il numero di notifiche presentate ogni anno, ma è affidata a un ufficio relativamente piccolo della Presidenza del Consiglio, che funziona egregiamente ma merita di essere potenziato, anche in considerazione della sua integrazione in un sistema europeo. La seconda, non meno strategica ai fini dello sviluppo economico e dell'occupazione, è affidata a una struttura altrettanto piccola del Ministero delle imprese, che merita a sua volta di essere potenziata. Altre funzioni, che appaiono sempre più importanti e forse sono state fin qui trascurate, meritano una riflessione sull'adeguatezza delle strutture amministrative: si pensi ai finanziamenti alle imprese, che a volte sembrano ispirati da una logica tralatizia o incrementale piuttosto che su una visione di lungo termine, o al trasferimento tecnologico dalla ricerca al settore produttivo, per il quale poche università e pochi enti sembrano attrezzati e scarso supporto sembra offerto dallo Stato.

Un problema ulteriore, distinto da quello dell'impresa privata ma comunque importante in termini di competitività, è quello del governo delle partecipazioni societarie pubbliche. Una decina di anni fa è entrato in vigore un testo unico che ha fatto ordine nella disciplina legislativa della materia, ma ha innescato processi e dinamiche che richiedono di essere governati. Una buona capacità di governo e coordinamento serve anche per valorizzare queste importanti componenti del patrimonio pubblico. Naturalmente, ogni ente ha la propria organizzazione a ciò preposta, compreso lo Stato che ha una direzione generale del Ministero dell'economia per la gestione delle proprie partecipazioni. La riforma aveva però un'ambizione più grande, che è rimasta insoddisfatta: quella di costituire presso il Ministero un organismo di governo e coordinamento di alcuni processi virtuosi per tutte le società a partecipazione pubblica e non solo per quelle statali.

6. La riforma amministrativa

Anche la riforma amministrativa è una politica permanente, che deve avere le proprie strutture, procedure adeguate e una visione di lungo termine. Questa visione è emersa solo occasionalmente e l'organizzazione è alquanto precaria. Dei processi generali di riforma si occupa principalmente il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio, che tuttavia è in gran parte assorbito dalle sue attribuzioni in materia di pubblico impiego, è povero di competenze in materia di riforme e deve fare ampio affidamento su consulenti di passaggio, subisce spesso la concorrenza di altre strutture della Presidenza del Consiglio, in un quadro di competenze spesso incerto.

La riforma amministrativa, peraltro, è oggi in primo luogo transizione digitale, ma anche da questo punto di vista l'assetto organizzativo sembra da tempo caratterizzato dalla precarietà, con continui spostamenti

delle attribuzioni tra strutture ministeriali e strutture autonome o in forma privatistica. L'Agenzia per l'Italia digitale è a sua volta il risultato di numerose trasformazioni. Le difficoltà che hanno accompagnato la costituzione del Polo strategico nazionale (per offrire servizi cloud al settore pubblico) sono un indizio della difficoltà di implementare misure di grande importanza in questa materia.

Le riforme amministrative richiedono un buon bilanciamento tra un centro che indirizza e coordina e l'autonomia delle singole amministrazioni nel definire e attuare misure di riforma. La difficoltà di trovare questo equilibrio è dimostrata dall'esperienza della spending review, in cui si è passati da un sistema di commissioni o commissari, privi di un'adeguata presa all'interno delle singole amministrazioni, e strutture interne ai ministeri, forse prive di adeguati indirizzi e stimoli esterni.

7. Il ruolo delle amministrazioni e quello degli studiosi

Quelli menzionati nei paragrafi precedenti sono problemi che si sono formati nel tempo e che richiedono tempo per essere affrontati. Alcuni di essi, come si è osservato, non possono essere risolti, ma devono essere governati. Altri possono essere affrontati solo al livello europeo, di altri ancora deve farsi carico l'amministrazione dello Stato. Se ne potrebbero aggiungere vari altri, che meritano un'analoga riflessione sugli assetti organizzativi attuali: si pensi, per esempio, alla programmazione degli investimenti o all'intervento nel Mezzogiorno. Allo stesso tempo, l'elenco fatto non deve indurre al pessimismo. Il nostro sistema economico e il sistema amministrativo statale, infatti, hanno anche grandi punti di forza: a dispetto delle difficoltà delle imprese, l'Italia è tra i più grandi paesi esportatori; nonostante i rilevati problemi del sistema di istruzione, il livello di molti laureati è eccellente; nonostante le molte carenze nella sanità, la spesa sanitaria italiana è comparativamente molto efficiente, assicurando una copertura universale.

I problemi menzionati richiedono comunque di essere governati e, a questo scopo, occorre innanzitutto porsi il problema dell'adeguatezza delle strutture amministrative a ciò preposte. Al di là degli specifici settori, ciò che spesso sembra mancare nelle amministrazioni è la capacità di studio e di progettazione (in quanti ministeri è presente un ufficio studi?). Le nostre amministrazioni, spesso assorbite dal quotidiano e afflitte da carenze di organico, non sono abituate a programmare: sono state costrette a farlo dal Pnrr e continueranno a esserlo in base ad altre discipline europee, quindi è bene attrezzarsi. Sono abituate a seguire le prassi, che spesso nascono da situazioni ed esigenze non più attuali: servono la capacità di considerare il contesto e quella di distinguere i vincoli giuridici veri da quelli finti.

Gli studiosi di diritto pubblico possono dare un contributo svolgendo una riflessione sull'adeguatezza degli assetti organizzativi dello Stato oltre che, ovviamente, degli altri enti, anche tenendo conto delle esperienze di altri stati o enti. Ci siamo spesso concentrati su questioni generali inerenti all'organizzazione



e all'attività delle pubbliche amministrazioni: è un approccio importante, che può essere integrato con quello verticale, di analisi settoriale. L'obiettivo non deve essere necessariamente un cambiamento: le amministrazioni, al contrario, hanno bisogno di stabilità. Ma una periodica revisione degli assetti organizzativi è buona prassi nel settore pubblico come in quello privato.