

Recenti tendenze in materia di organizzazione ministeriale: le riforme in attuazione della l. 137/2002

di Giovanni Savini*

Sommario: - § 1. Considerazioni introduttive - § 2. Le riforme per ministeri - § 2.1 Le disposizioni generali del d.lgs. 287/2002 - § La riorganizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (MATT) - § 2.3 Il Ministero delle attività produttive (MAP) - § 2.4 Il Ministero per i beni e le attività culturali - § 2.5 Il Ministero delle comunicazioni - § 2.6 Il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) - § 2.7 Il Ministero delle infrastrutture e trasporti - § 2.8 Il Ministero dell'interno - 2.9 Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - § 3. Conclusioni.

§ 1. Considerazioni introduttive

L'articolo 1 della l. 137/2002¹ disponeva che il Governo adottasse, entro diciotto mesi dalla sua entrata in vigore (e quindi entro lo scorso 23 gennaio), decreti legislativi correttivi o modificativi di quelli emanati ai sensi dell'art. 11 della l. 59/97.

In attuazione di tale delega per i Ministeri era stato emanato il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, che aveva provveduto ad una complessiva revisione delle funzioni e dell'organizzazione degli apparati ministeriali, a più di centocinquanta anni dalla c.d. "riforma Cavour" (l. 23 marzo 1853, n. 1843) e dopo i numerosi tentativi incompiuti del cinquantennio precedente².

* Dirigente presso l'Ufficio legislativo del Ministero delle attività produttive. Si precisa, però, che le valutazioni ed opinioni espresse nel presente studio sono di natura personale e non impegnano l'Amministrazione di appartenenza.

¹ Legge 6 luglio 2002, n. 137, "Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici"

² Per una ricostruzione storica dell'organizzazione amministrativa in Italia cfr G. MELIS, *Storia dell'Amministrazione italiana*. 1861-1993, Il Mulino, 1999, spec. pp. 22 e ss. sul "modello Cavour" e pp. 501 e ss. sul "Rapporto Giannini" ed i vari tentativi di riforma.

I punti maggiormente qualificanti di tale intervento³ sono stati il riaccorpamento in capo ad un minor numero di Amministrazioni (il cui complesso passava da 18 a 12, poi aumentato a 14 dal d.l. 217/2001, convertito con modificazioni dalla l. 317/2001, che all'inizio della XIV legislatura ha "re-istituito" i Ministeri della salute e delle comunicazioni) di competenze prima frammentate⁴ e l'individuazione di alcune soluzioni organizzative (in primo luogo l'articolazione per dipartimenti alternativa a quella per direzioni generali e l'istituzione di agenzie cui demandare le funzioni più tecniche) idonee a contemperare esigenze di unitarietà e di differenziazione⁵. In altre parole, con il d.lgs 300 "il modello ministeriale viene ridefinito come un modello a geometria variabile, con un nucleo comune ed essenziale ed alcune parti che possono variare, ma nel rispetto di tipologie determinate"⁶.

Per quanto riguarda l'organizzazione centrale dei ministeri, in attuazione della "riapertura dei termini" disposta dalla l. 137 sono stati emanati nove decreti legislativi "correttivi" del d.lgs. 300/1999, relativi alle seguenti amministrazioni: ambiente, attività produttive, beni culturali, comunicazioni, economia, infrastrutture, interno e *welfare*. Ai decreti legislativi, che hanno ridefinito le funzioni dei dicasteri, individuando il modello organizzativo (con specificazione del numero massimo di dipartimenti o direzioni generali), stanno in questi mesi seguendo i relativi regolamenti di organizzazione (da adottarsi con regolamenti ai sensi dell'art. 17,

³ Con il d.lgs. 300/99 sono state definite le "mission" delle diverse Amministrazioni e stabiliti i principi cardine dell'organizzazione (articolazione per dipartimenti o per direzioni generali e numero massimo dei tali strutture di primo livello), per il resto demandata ai regolamenti ex art. 17, comma 4 *bis* l. 400.

⁴ A. PAJNO e L. TORCHIA, *Governo e Amministrazione: la modernizzazione del sistema italiano*, in A. PAJNO e L. TORCHIA (a cura di), *La Riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, Il Mulino, 2000, pp. 29 ss, notano come, in particolare, sia notevole il riaccorpamento in capo al Ministero dell'economia ed al Ministero delle attività produttive delle competenze in materia, rispettivamente, di finanza pubblica e di economia reale (peraltro sottolineando la mancata riconduzione a tale generale missione anche delle funzioni svolte dallo Stato nel settore agricolo) ed il "ricompattamento" anche delle competenze inerenti l'ambiente, il territorio ed il *welfare*.

⁵ L. TORCHIA, *Il nuovo ordinamento dei ministeri: le disposizioni generali (articoli 1-7)*, in A. PAJNO e L. TORCHIA (a cura di), *La Riforma del Governo.*, cit., pp. 125 ss, alle pp. 133 ss nota come la tensione tra unitarietà e differenziazione è risolta nel d.lgs. 300 definendo secondo criteri unanimi le unità di base del sistema- i dipartimenti, le direzioni generali, le agenzie, gli uffici di diretta collaborazione- e le connesse responsabilità, mentre per altro verso si lascia spazio di articolare in modo differenziato le strutture interne di queste unità.

⁶ A. PAJNO e L. TORCHIA, *Governo e Amministrazione: la modernizzazione del sistema italiano*, cit., p. 27.

comma 4 *bis*, della legge 400/88), cui è demandata l'individuazione analitica delle funzioni di dipartimenti e direzioni generali (mentre l'ulteriore specificazione dei compiti dei singoli uffici dirigenziali e l'assegnazione delle relative risorse è rimessa al successivo decreto ministeriale).

Di seguito si analizzeranno brevemente le principali iniziative realizzate od in corso di completamento⁷, dalle quali sembrerebbe sin d'ora potersi trarre alcune "linee di tendenza comuni".

Innanzitutto, si segnala l'orientamento al passaggio dal modello organizzativo per dipartimenti a quello per direzioni generali. Si vedano in tal senso le riforme del Ministero dell'ambiente, del Ministero del lavoro e del Ministero delle attività produttive, che vanno ad aggiungersi al Ministero degli affari esteri, a quello della difesa ed a quello delle comunicazioni. Unica eccezione a tale "trend" sono i Beni culturali, che invece con il d.lgs. 3/2004 hanno istituito quattro dipartimenti.

A seguito delle modifiche agli articoli 3 e 6 introdotte dal d.lgs. 287/2002 (di riforma del Ministero dell'ambiente), inoltre, non è più prevista l'obbligatorietà del Segretario generale nei dicasteri articolati in direzioni generali⁸. Ma, delle sei Amministrazioni sopra ricordate, al momento, solo il Ministero dell'ambiente non ha istituito un Segretariato generale, demandando di fatto le funzioni di coordinamento agli uffici di diretta collaborazione.

⁷ Si segnala, inoltre, sin d'ora che al momento di conclusione del presente lavoro (30 luglio 2004) risultano in fase di predisposizione nuovi interventi sia nella forma di decreti legge di "scorporo" di competenze da amministrazioni e di (re)istituzione di ministeri sia con la previsione di nuove riaperture di termini per l'emanazione di decreti correttivi del d.lgs. 300. Si veda da ultimo l'art. 2, comma 1, della legge 27 luglio 2004, n. 186, di conversione del d.l. 136/2004, recante misure urgenti in materia di pubblica amministrazione, frutto di un emendamento governativo, che riapre di un ulteriore anno il termine per l'emanazione di decreti integrativi-correctivi del d.lgs. 300.

⁸ Sulla figura del Segretario generale nella disciplina dell'art. 6 del d.lgs. 300, L. TORCHIA, *Il nuovo ordinamento dei ministeri: le disposizioni generali (articoli 1-7)*, cit., pp. 139 ss, ne sottolinea l'assimilazione agli apparati di diretta collaborazione e la differenza rispetto ai Capi Dipartimento, che hanno poteri di programmazione, allocazione di risorse e valutazione dei dirigenti generali oltre che la responsabilità dei risultati complessivamente raggiunti dagli uffici dipendenti. Il Segretario generale opera, infatti, alle dirette dipendenze del Ministro e svolge compiti di istruttoria e coordinamento strumentali all'attività di indirizzo del Ministro stesso, non disponendo di poteri di direzione e controllo. Sulla differente tradizione del Segretario generale del Ministero degli affari esteri cfr. G. D'AURIA, *Il Ministero degli affari esteri*, in A. PAJNO e L.TORCHIA (a cura di), *La Riforma del Governo*, cit., pp. 193 ss, che nota (p. 211) come il Segretario generale di quella Amministrazione sia stato, in paragone al Capo di Gabinetto, l'istanza che ha garantito la continuità dell'azione amministrativo-diplomatica.

Proprio il ruolo e le dimensioni di questi ultimi, infine, sono un'altra rilevante linea di tendenza della riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni in questa prima parte della XIV legislatura. E', infatti, considerazione diffusa come negli ultimi anni i c.d. "uffici di diretta collaborazione" abbiano avuto una notevole crescita dimensionale⁹, soprattutto a seguito delle previsioni contenute all'art. 7, comma 2, del d.lgs. 300/1999, che ha previsto l'emanazione di regolamenti di delegificazione per la disciplina di tali strutture¹⁰.

Anche se i dati normativi non sembrano evidenziare un'ulteriore crescita rispetto alla legislatura precedente¹¹, con l'eccezione dell'istituzione degli uffici dei vice-Ministri¹², è stato da più parti evidenziato come nell'attuale situazione politico-amministrativa si vada delineando una tendenza degli uffici di *staff* a svolgere funzioni di amministrazione attiva, con il rischio di allocare decisioni in uffici

⁹ Cfr S. CASSESE, *Gli "staff" dei Ministri tra indirizzo politico e gestione amministrativa*, p. 60, resoconto della tavola rotonda organizzata dalla rivista *Iter Legis* nel Luglio 2002 e pubblicata sul numero di agosto-novembre 2002, con Introduzione di A. FRENI ed interventi anche di C. D'ORTA, L. TIVELLI, G. D'AURIA, A. CATRICALÀ e A. MANCINELLI.

¹⁰ Cfr M. GRANA, *Regole giuridiche e strutture organizzative nei rapporti tra politica e amministrazione*, in *Riv. Trim. Sc. Amm.*, n. 1/2003, pp. 37 e ss., dove, dopo alcuni cenni storici su tali uffici, cresciuti notevolmente rispetto al periodo cavouriano in epoca crispi e fascista (in cui fu emanato il decreto legge 10 luglio 1924, n. 1100, solo recentemente abrogato, cfr. pp. 41 e ss.), si nota (pp. 45-47) come negli ultimi anni oramai si siano raggiunte dimensioni mediamente comprese tra i 100 e i 350 addetti.

¹¹ Almeno degli organici "di diritto", più difficile, per l'indisponibilità di dati, l'analisi delle situazioni di fatto.

¹² L'art. 1 della l. 81/2001 (Norme in materia di disciplina dell'attività di governo) ha integrato le disposizioni contenute all'art. 10, comma 3, della l. 400/1988 prevedendo che, ferma la responsabilità e i poteri di indirizzo dei singoli ministri, "a non più di dieci sottosegretari può essere attribuito il titolo di vice Ministro, se ad essi sono conferite deleghe relative all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali". A tale previsione generale è stata data una prima attuazione dall'art. 3 della l. 137/2002, ai sensi della quale in via provvisoria (sino all'adeguamento dei relativi regolamenti di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione) ai vice Ministri è riservato un contingente pari al triplo di quello dei sottosegretari di Stato, ricompreso per la parte eccedente quella delle segreterie dei sottosegretari nel contingente complessivo degli uffici di gabinetto. Nell'ambito di tale contingente possono essere nominati un Capo della segreteria, un segretario particolare, un responsabile della Segreteria tecnica, un addetto stampa, un responsabile per gli affari internazionali, nonché, un responsabile del coordinamento delle attività di supporto (degli uffici di diretta collaborazione inerenti le funzioni delegate) e un responsabile del coordinamento legislativo (nelle materie inerenti le funzioni delegate). In attuazione di tali disposizioni risultano sinora emanati i seguenti provvedimenti di istituzione di uffici di vice Ministri: DPR 316/2003, che istituisce gli uffici di diretta collaborazione del vice Ministro delle attività produttive; DPR 262/2003 inerente i vice Ministri delle infrastrutture e dei trasporti; DPR 227/2003, di riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'economia (sul quale, però, vedi *ultra*). Considerazioni a parte devono essere, invece, svolte sul DPR 128/2002, relativo al vice Ministro dell'istruzione, emanato a seguito della unificazione di MURST e Ministero della pubblica istruzione, che ha apportato alcune modifiche all'art. 2 del DPR 477/99: all'art. 2, comma 7, del DPR 477/1999 si prevede, infatti, che in caso di attribuzione del titolo di vice Ministro, la relativa segreteria può essere composta da un numero di dipendenti pubblici non superiore a 24 unità. Si tratta, ad un'analisi più approfondita, di una disposizione genericamente attuativa della legge 81/2001, ma non dell'art. 3 della l. 137/2002, peraltro neppure citata nelle premesse.

formalmente privi della relativa responsabilità e non soggetti a meccanismi di verifica e valutazione¹³. A riprova di tale nuovo ruolo si riscontra una sempre maggior presenza di dirigenti in tali uffici¹⁴ e la creazione (ad esempio presso il Ministero dell'ambiente e presso quello dei beni culturali) di posizioni di funzione dirigenziale anche di livello generale¹⁵.

¹³ Cfr C. D'ORTA, *Gli "staff" dei Ministri tra indirizzo politico e gestione amministrativa*, cit., p. 63, e *ibidem* G. D'AURIA, spec. p. 73-76, dove si approfondisce il mancato svolgimento di funzioni di programmazione e controllo a fronte del persistere di attività di gestione diretta e si sottolinea il poco rilievo sinora assunto dai servizi di controllo interno. Si vedano, da ultimo, gli interventi di S. CASSESE e V. CERULLI IRELLI al Convegno, organizzato dall'Associazione dei dirigenti pubblici ex allievi della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, *I modelli del centro. Il nuovo assetto organizzativo dei ministeri, tra sfide europee e sussidiarietà*, svolto il 10 maggio al ForumPA ed i cui atti sono in corso di pubblicazione sui siti www.forumpa.it e www.allievisspa.net. In particolare, entrambi gli studiosi hanno paventato il rischio della costituzione di "un ministero nel ministero", con espropriazione di funzioni di competenza delle direzioni generali.

¹⁴ Cfr M. GRANA, *op. cit.*, pp. 45 e ss, dove si nota anche come, specularmente all'ampliamento di ruolo degli uffici di gabinetto ed all'accrescimento qualitativo del personale ivi impiegato, si registra una diminuzione presso le direzioni generali degli uffici dedicati a compiti di studio.

¹⁵ Ovvero al "congelamento" di uffici dirigenziali presso le direzioni generali per far fronte ai maggior oneri derivanti dalle riorganizzazioni degli uffici di diretta collaborazione ed, in particolare, dall'istituzione degli uffici dei vice Ministri. Per un approfondimento su tali tematiche, si consenta comunque di rinviare a C. MACARI e G. SAVINI, *Gli uffici di diretta collaborazione dei Ministri*, consultabile su www.agdp.it. Si riportano di seguito per ogni Ministero gli estremi dei riferimenti normativi e l'organico complessivo massimo, al quale vanno generalmente aggiunti i responsabili degli uffici, il personale delle segreterie dei sottosegretari (solitamente 8 unità per ognuno) ed il personale del Servizio di controllo interno: Ministero degli affari esteri, DPR 24 maggio 2001, n. 233, contingente complessivo di 120 unità (compreso il personale SECIN); Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, DPR 6 marzo 2001, n. 245, 90 unità compreso il personale del SECIN e delle segreterie dei sottosegretari; Ministero delle attività produttive, DPR 19 settembre 2000, n. 455, così come integrato dal DPR 4 settembre 2002, n. 300, e dal DPR 14 ottobre 2003, n. 316, che istituisce gli uffici di diretta collaborazione del vice Ministro, con contingente complessivo di 160 unità; Ministero per i beni e le attività culturali, DPR 6 luglio 2001, n. 307, 110 unità massime; Ministero delle comunicazioni, DPR 14 maggio 2001, n. 258, come modificato dal DPR 2 marzo 2004, n. 84, con contingente massimo di 96 unità; Ministero della difesa, DPR 14 maggio 2001, n. 241, 152 unità; Ministero dell'economia e delle finanze, che a seguito dell'unificazione degli ex Ministeri dell'economia e delle finanze è ora disciplinato dal DPR 227/2003, con contingente complessivo massimo di 230 unità; Ministero della giustizia, DPR 25 luglio 2001, n. 315 come modificato dal DPR 8 agosto 2002, n. 204, con contingente complessivo di 210 unità; Ministero delle infrastrutture e trasporti, DPR 24 aprile 2001, n. 320, come modificato dal DPR 31 luglio 2003, n. 262, 130 unità; Ministero dell'interno, DPR 21 marzo 2002, n. 98, con organico complessivo di 340 unità; Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, DPR 1 dicembre 1999, n. 477, come modificato dal DPR 26 marzo 2002, n. 128, e dal DPR 11 agosto 2003, n. 319, 355 unità massime; Ministero del lavoro e delle politiche sociali, DPR 17 maggio 2001, n. 297, come modificato dal DPR 11 dicembre 2002, n. 310, 100 unità; Ministero delle politiche agricole e forestali, DPR 24 maggio 2001, n. 303, 75 unità, comprensive anche del personale del SECIN; Ministero della salute, DPR 12 giugno 2003, n. 208, 100 unità.

§ 2. Le riforme per ministeri

§ 2.1 Le disposizioni generali del d.lgs. 287/2002

Il d.lgs. 287/2002 recante “Modifiche al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, concernenti le strutture organizzative dei Ministeri, nonché i compiti e le funzioni del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio”, oltre a dettare specifiche disposizioni sul Ministero dell’ambiente, ha introdotto importanti novità di carattere generale.

L’articolo 1 modifica l’art. 3 del d.lgs. n. 300/1999. La precedente versione prevedeva, al comma 1, l’elencazione dei dicasteri tenuti ad istituire, quali strutture di primo livello, i dipartimenti e, al comma 2, i dicasteri articolati in direzioni generali. Scomparsa l’elencazione tassativa, la nuova formulazione dell’articolo, che prevede semplicemente quali strutture di primo livello dei ministeri alternativamente i dipartimenti o le direzioni generali, attribuisce in sostanza ai ministeri stessi al momento dell’adozione dei decreti legislativi la facoltà di scelta.

L’opzione di introdurre il dipartimento come unità di primo livello nella maggior parte dei ministeri costituiva un tratto caratterizzante della riforma realizzata con il d.lgs. 300¹⁶, rispondente alla necessità, da un lato, di migliorare il coordinamento tra uffici, dall’altro, di razionalizzare funzioni ed organizzazione¹⁷. Con il d.lgs. 287 tale preferenza per la “dipartimentalizzazione” è stata revocata in dubbio.

L’articolo 2, inoltre, novella l’art. 6 del d.lgs. n. 300/1999, stabilendo non più l’obbligo, bensì la facoltà, di istituire l’ufficio del Segretario generale nei Ministeri nei quali le strutture di primo livello siano costituite da direzioni generali. Non a caso sarà questa la scelta del regolamento di riorganizzazione del Ministero (DPR 17

¹⁶ L. TORCHIA, *op. cit.*, spec. pp. 134-136.

¹⁷ *Ibidem* si nota anche come il modello di ministero per dipartimenti si distingue significativamente da quello per direzioni, per il quale continua a valere il criterio di differenziazione tra funzioni strumentali e funzioni finali.

luglio 2003, n. 261¹⁸), nel quale non è prevista la figura del Segretario generale e conseguentemente è lasciata in capo agli uffici di diretta collaborazione l'opera di coordinamento¹⁹ (anche se nulla è esplicitamente stabilito a riguardo²⁰). Si tratta di una soluzione rimasta sinora isolata tra le amministrazioni articolate per direzioni generali, sulla quale hanno senza dubbio influito considerazioni in merito alla possibile sovrapposizione di funzioni tra Segretario generale e Capo di Gabinetto²¹, la cui opportunità andrà verificata in relazione al concreto funzionamento, ma che in termini generali desta perplessità per le conseguenze di concentrazione di funzioni gestionali negli uffici di *staff* del Ministro e di possibile lesione del principio di distinzione tra politica e amministrazione²².

¹⁸ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 16 settembre 2003, n. 215.

¹⁹ Sulle funzioni del Capo di Gabinetto, con dubbi sull'attribuzione a questi del coordinamento dell'attività amministrativa, cfr il parere del Consiglio di Stato sul regolamento di riorganizzazione del Ministero delle comunicazioni 24 novembre 2003 (Sezione consultiva per gli atti normativi, Presidente de Lise, estensore Marra), su cui si veda la nota 41.

²⁰ Cfr il DPR 6 marzo 2001, n. 245, di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione, sul quale peraltro non risultano in predisposizione interventi modificativi conseguenti alla generale riforma del Dicastero. Il DPR in esame prevede, all'art. 8, che il contingente degli uffici di diretta collaborazione del Ministro non debba superare le 90 unità, esclusi i responsabili degli uffici, ma comprensivo anche di servizio di controllo interno e segreterie dei sottosegretari, a fronte di un organico complessivo di 80 dirigenti e 928 unità di personale non dirigenziale: in termini assoluti uno dei contingenti più ridotti tra quelli degli uffici di diretta collaborazione dei ministeri, ma con un alto rapporto (circa 1 a 10) personale di *staff* / personale di *line*. Si segnala, peraltro, che l'articolo 1, comma 3, del DPR 261/2003 prevede l'istituzione presso gli uffici di gabinetto di due posti di funzione di livello dirigenziale generale per specifiche esigenze di consulenza, studio e ricerca, "rafforzando" anche sotto il profilo professionale tali uffici a fronte dei nuovi compiti loro assegnati.

²¹ Sul tradizionale dualismo tra Capo di Gabinetto e Segretario generale nelle amministrazioni dove ne era prevista la presenza cfr L. TIVELLI, *Gli "staff" dei Ministri tra indirizzo politico e gestione amministrativa*, cit., p. 67, che ne sottolinea la difficile convivenza dimostrata dalla prassi.

²² Sulle recenti tendenze di maggiori ingerenze politiche nell'attività amministrativa e sul ruolo in tal senso svolto dagli uffici di diretta collaborazione si vedano, tra gli altri, gli interventi di V. CERULLI IRELLI e S. CASSESE al Convegno *I modelli del centro. Il nuovo assetto organizzativo dei ministeri, tra sfide europee e sussidiarietà*, cit. In particolare Cassese sottolinea come gli uffici di gabinetto tendano sempre più ad articolarsi in due "cerchi concentrici", uno più collegato al vertice politico e l'altro alle direzioni generali, provocando peraltro in tal modo un dannoso allungamento della catena di comando.

§ 2.2 La riorganizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (MATT)

Gli articoli 3 e 4 del d.lgs. 287/2002 modificano gli artt. 35 e 36 del d.lgs. n. 300/1999, con una riformulazione delle competenze del dicastero e l'attribuzione di poteri di indirizzo politico e di vigilanza sull'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT) e l'Istituto centrale per la ricerca applicata al mare (ICRAM). L'art. 5, inoltre, novella l'art. 37, prevedendo l'articolazione del Ministero in sei direzioni generali, al posto delle precedenti undici, rimandandone la specificazione al successivo regolamento.

Il DPR 261/2003 ha disciplinato più in dettaglio la nuova organizzazione. A fronte dei quattro dipartimenti (Dipartimento per lo sviluppo sostenibile, per le politiche del personale e gli affari generali; Dipartimento per la protezione ambientale; Dipartimento per l'assetto dei valori ambientali del territorio; Dipartimento per le risorse idriche) e degli 11 uffici di livello dirigenziale generale, previsti dal previgente regolamento (DPR 178/2001)²³, vengono istituite 6 direzioni: Direzione per la protezione della natura; per la qualità della vita; per la ricerca ambientale e lo sviluppo; per la salvaguardia ambientale; per la difesa del suolo e Direzione per i servizi interni. Vengono, inoltre, istituite due funzioni dirigenziali generali presso l'Ufficio di Gabinetto.

²³ Sull'organizzazione del MATT conseguente al d.lgs. 300 cfr L. CARBONE e F. PATRONI GRIFFI, *Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (Articoli 35- 40)*, in A. PAJNO e L. TORCHIA (a cura di), *La Riforma del Governo.*, cit., pp. 291 ss, specc. pp. 315 ss sui dipartimenti e l'organizzazione dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici.

§ 2.3 Il Ministero delle attività produttive (MAP)

Il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 34, ha novellato gli articoli 27 e seguenti del d.lgs. 300/99, stabilendo le nuove funzioni ed i nuovi principi organizzativi del Ministero delle attività produttive²⁴. Come si legge nella relazione illustrativa, ciò si è reso necessario per adeguare le attribuzioni e l'organizzazione del MAP, da un lato, al nuovo titolo V della Costituzione²⁵ e, dall'altro, a quanto disposto dal d.l. 217/2001, convertito con modificazione dalla l. 317/2001, che ha "re-istituito" il Ministero delle comunicazioni (che doveva originariamente confluire nel MAP), rendendo incongruente il precedente modello organizzativo con la nuova situazione²⁶.

Con soluzione peculiare rispetto ai due modelli teorici dell'articolazione in dipartimenti o in direzioni generali, il d.lgs. 34/2004, frutto dell'elaborazione dell'apposita commissione di studio presieduta da S. Cassese, ha sostituito

²⁴ Sull'istituzione del Ministero delle attività produttive, sulle sue funzioni e organizzazione secondo le originarie disposizioni del d.lgs. 300 (prima dello "scorporo" del Ministero delle comunicazioni), cfr. L. CICI, *Il Ministero delle attività produttive e il Ministero per le politiche agricole e forestali (Articoli 27- 34, 78)*, in A. PAJNO e L. TORCHIA (a cura di), *La Riforma del Governo.*, cit., pp. 271 ss, spec. p. 289, dove si sottolinea come quella della creazione del Ministero delle attività produttive fosse "una delle riforme più audaci nell'ambito del processo di modernizzazione dell'amministrazione innescato con la legge n. 59/1997 e nello stesso tempo più attese, soprattutto in relazione alle nuove sfide del mercato unico".

²⁵ Non è in questa sede possibile approfondire i diversi aspetti del processo di revisione costituzionale che ha condotto all'emanazione della legge cost. n. 3/2001 e che tanto profondamente ha inciso sull'attribuzione delle competenze legislative ed amministrative nelle attività di sostegno al sistema produttivo. Sia sufficiente, al riguardo, richiamare, tra gli altri, il volume collettaneo, *La Repubblica delle autonomie. Le regioni nel nuovo Titolo V*, (a cura di) T. GROPPi e M. OLIVETTI, (II edizione), Torino 2003. Si segnalano, inoltre, le ampie indagini conoscitive promosse in materia dalle Commissioni affari costituzionali del Senato, prima, e poi della Camera dei Deputati. Gli atti della prima indagine conoscitiva sono in *Costituzione, Regioni e Autonomie locali. Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della costituzione*, II ed., Senato della Repubblica, Roma, dicembre 2002. Sia consentito, infine, un rinvio a P. CINTI e G. SAVINI, *L'attività normativa statale e la "tutela della concorrenza"*, in questa stessa rivista informatica, in cui peraltro si evidenziano le più recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale (in particolare la sent. 14/2004) nel senso del riconoscimento allo Stato di poteri di intervento normativo nel settore delle attività produttive, attraverso una lettura molto ampia della "clausola trasversale" della tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, comma secondo, lett. e).

²⁶ In dottrina cfr., tra gli altri, L. TORCHIA, *op. cit.*, p. 136, secondo la quale "la scelta tra modello per dipartimenti e modello per direzioni generali sembra da ricondurre [...] alla natura ed alla estensione della missione complessiva attribuita a ciascun ministero": quando è frazionabile in poche grandi aree o *policies*, scelta in un senso, "in altri casi, invece, la missione ha ambito limitato e grado di compattezza tale da sconsigliare la scomposizione in diverse aree". V. CERULLI IRELLI, *I modelli del centro.* cit., sottolinea, però, come, pur essendo i due modelli organizzativi teoricamente rispondenti a situazioni ed esigenze ben distinte, nell'esperienza concreta hanno avuto un'attuazione molto influenzata da situazioni pregresse ed elementi contingenti. Esprime in tal senso riserve anche sull'originaria disciplina del d.lgs. 300, già in base al quale erano organizzati con un Segretario generale amministrazioni quali il Ministero degli affari esteri, che svolge una pluralità di attività in materia di relazioni internazionali, e il Ministero della difesa, risultante da una fusione negli anni '50 di tre preesistenti dicasteri, in realtà mai pienamente integrati.

all'articolazione in Dipartimenti (competenti in materia di sviluppo del sistema produttivo, di commercio estero e internazionalizzazione, comunicazione e tecnologia dell'informazione²⁷) un'organizzazione in direzioni generali (11) suddivise nelle tre Aree funzionali (Competitività, Internazionalizzazione e Sviluppo economico), in modo che all'interno di queste sia assicurato il coordinamento tra direzioni. Sono state, inoltre, soppresse le due agenzie, in realtà mai divenute operative, in materia di proprietà industriale e normative tecniche.

Dal punto di vista delle funzioni attribuite al Ministero, il d.lgs. 34/2004 si differenzia profondamente rispetto agli analoghi provvedimenti degli altri dicasteri in quanto si procede ad una totale riscrittura delle competenze del MAP, nella sostanza non innovando rispetto al precedente testo dell'art. 28 del d.lgs. 300, ma provvedendo ad una specificazione dei compiti del Ministero²⁸.

L'individuazione analitica dei compiti e dell'organizzazione delle suddette direzioni è stata demandata al successivo regolamento, attualmente in corso di definizione²⁹.

²⁷ L. CICI, *op. cit.*, p. 286, nota come l'originaria formulazione dell'articolo 29 fosse asimmetrica rispetto alle analoghe previsioni relative agli altri ministeri prevedendo un numero massimo di dipartimenti (4) maggiore di quello delle aree funzionali (3).

²⁸ Resa peraltro particolarmente faticosa dalla reiterazione di clausole di salvaguardia delle competenze di altre amministrazioni, conseguenza forse della natura "trasversale" delle funzioni attribuite al MAP.

²⁹ Per quanto riguarda gli uffici di diretta collaborazione il DPR 316/2003 ha istituito l'ufficio del vice Ministro delle attività produttive, disponendo che, in aggiunta al personale previsto per le segreterie dei Sottosegretari di Stato (8 unità), a tale ufficio sia attribuito un ulteriore contingente di sedici unità (art. 8, comma 2-*bis*, del DPR 455/2000, come novellato dal DPR 316/2003), nell'ambito del quale possono essere nominati, anche tra soggetti estranei all'Amministrazione: un capo della segreteria, un segretario particolare, un responsabile della segreteria tecnica, un addetto stampa, un responsabile per gli affari internazionali (ove ritenuto necessario) nonché, d'intesa con il Ministro, un responsabile delle attività di supporto dei propri uffici di diretta collaborazione ed un responsabile del coordinamento legislativo inerenti le funzioni delegate.

§ 2.4 Il Ministero per i beni e le attività culturali

Come già accennato, contrariamente alla tendenza delle altre amministrazioni, il decreto legislativo n. 3 del 2004 ha modificato la disciplina del Ministero dei beni e delle attività culturali³⁰ sostituendo all'organizzazione per direzioni generali con Segretario generale quella per dipartimenti (quattro, afferenti le aree funzionali: beni culturali e paesaggistici; beni archivistici e librari; ricerca, innovazione e organizzazione; spettacolo e sport), per un totale di dieci direzioni generali. A queste si aggiungono due uffici dirigenziali generali presso l'Ufficio di Gabinetto (cfr art. 54, come modificato dal d.lgs. 3/2004). Si tratta di un "correttivo" nell'organizzazione del Ministero in linea con le perplessità espresse dalla dottrina sulla precedente configurazione³¹ e coerente con la pluralità di funzioni assegnate al dicastero.

Con lo stesso provvedimento si riorganizzano le soprintendenze regionali (peraltro ora denominate direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici) in modo che siano articolazioni territoriali dell'omonimo dipartimento e siano in rapporto gerarchico con gli uffici dirigenziali territoriali, mentre nel sistema precedente il soprintendente regionale aveva compiti di coordinamento³².

Si segnala, infine, che è di recente stato pubblicato³³ il nuovo regolamento di organizzazione, sostitutivo del DPR 441/2000, che disciplina le funzioni delle dieci

³⁰ Sulla riorganizzazione prevista dal d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, e dagli artt. 52 e ss del d.lgs. 300 cfr G. CORSO, *Il Ministero per i beni e le attività culturali (Articoli 52-54)*, in A. PAJNO e L. TORCHIA (a cura di), *La Riforma del Governo.*, cit., pp. 375 ss, spec. pp. 380 ss, sui profili prettamente organizzativi.

³¹ Si vedano, tra gli altri, L. TORCHIA, *Il nuovo ordinamento dei ministeri*, cit., p. 136, e G. D'AURIA, *La nuova geografia dei ministeri*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 1/2000, pp. 17 e ss, spec. pp. 20-21, dove peraltro l'autore esprime dubbi sull'esistenza stessa di un autonomo dicastero distinto da quello dell'ambiente e della tutela del territorio e da quello dell'istruzione.

³² V. CERULLI IRELLI, *I modelli del centro*. cit., critica l'istituzione di questi uffici periferici dirigenziali di livelli generale di un'amministrazione di settore, analogamente ai servizi integrati infrastrutture e trasporti del Ministero delle infrastrutture (S.I.I.T., su cui cfr. *ultra*), in quanto in contrasto con la logica dell'istituzione degli uffici territoriali di governo quali uffici generali dell'amministrazione periferica dello Stato.

³³ Gazzetta Ufficiale Supplemento ordinario alla G.U. 166 del 17 luglio 2004.

direzioni generali³⁴, degli organi consultivi (il Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici e i vari comitati tecnico-scientifici) e degli uffici dell'amministrazione periferica, in primo luogo delle direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici, che divengono uffici di livello dirigenziale generale e che "si articolano" in soprintendenze per i beni architettonici e per il paesaggio, soprintendenze per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e soprintendenze per i beni archeologici³⁵.

§ 2.5 Il Ministero delle comunicazioni

"Rinato" con il d.l. 217/2001 dallo scorporo dal Ministero delle attività produttive delle competenze in materia, il Ministero delle comunicazioni è stato ridisciplinato nelle funzioni e nell'organizzazione dal d.lgs. 30 dicembre 2003, n. 366 secondo tre principali direttrici: riformulazione delle competenze, "razionalizzando" quanto previsto dal d.l. 217/2001; riorganizzazione dell'apparato centrale, prevedendo un Segretariato generale, cinque direzioni generali e tre posizioni di livello dirigenziale generali per progetti speciali; riorganizzazione della struttura periferica.

Le direzioni generali sono individuate già nel nuovo art. 32 *quater* del 300³⁶: Direzione generale per la gestione delle risorse umane; per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico; per i servizi di comunicazione e radiodiffusione;

³⁴ Nel Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici: Direzione generale per i beni archeologici, per i beni architettonici e paesaggistici, per il patrimonio storico, artistico ed etnoarcheologico; nel Dipartimento per i beni archivistici e librari: Direzione generale per gli archivi e Direzione generale per i beni librari e gli istituti culturali; nel Dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione: Direzione generale per gli affari generali e Direzione generale per l'innovazione tecnologica e la promozione; nel Dipartimento per lo spettacolo e lo sport: Direzione generale per il cinema e Direzione generale per lo spettacolo dal vivo e lo sport.

³⁵ Relativamente agli uffici di diretta collaborazione, infine, lo scorso 24 febbraio è stato esaminato in fase preliminare dal Consiglio dei Ministri uno schema di regolamento sostitutivo del DPR 307/2001. La novità più rilevante è rappresentata dall'articolo 4, comma 1, ai sensi del quale l'Ufficio di Gabinetto è articolato in due uffici di livello dirigenziale generale (comunque, l'art. 2, comma 9, prevedeva già presso il Gabinetto due dirigenti di prima fascia).

³⁶ Si noti, però, che il rischio di un eccessivo "irrigidimento" viene stemperato dalla previsione di cui al comma 5, ai sensi del quale l'assetto organizzativo può essere modificato "senza oneri aggiuntivi" (*id est* a parità di numero complessivo di direzioni generali) con regolamenti di delegificazione.

per la regolamentazione del settore postale; per la gestione delle risorse strumentali ed informative³⁷. La specificazione delle funzioni delle cinque direzioni generali e del Segretariato viene demandata a successivo regolamento, il cui schema preliminare è stato esaminato dal Consiglio dei Ministri dello scorso 5 marzo³⁸.

Per quanto riguarda l'organizzazione periferica del Ministero il d.lgs. 366/2003 "re-istituisce" gli ispettorati territoriali (di livello dirigenziale non generale, coordinati dal Segretariato generale) che sarebbero, seconda l'originaria formulazione del d.lgs. 300, dovuti confluire negli uffici territoriali di governo³⁹.

Si segnala, infine, che lo scorso 19 luglio è stato pubblicato⁴⁰ il nuovo regolamento di organizzazione, d.P.R. 22 giugno 2004, n. 176, che disciplina nel dettaglio compiti e funzioni del Segretariato e delle cinque direzioni generali⁴¹.

³⁷ Cui bisogna aggiungere, oltre il Segretariato, l'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie e dell'informazione, di cui ora all'art. 32 *quinquies*, comma 2, del d.lgs. 300, che verrà disciplinato con apposito regolamento e che "espleta i compiti affidatigli dalla disciplina vigente, attenendosi agli indirizzi stabiliti dal Ministero delle comunicazioni; dispone, nell'ambito della dotazione organica del Ministero, di un apposito contingente di personale; agisce con piena autonomia scientifica".

³⁸ Ai sensi dell'art. 2 dello schema di regolamento il Segretario generale coadiuva il Ministro nell'elaborazione degli indirizzi del Ministero e nell'attività di vigilanza e coordina le attività delle DG, adottando le opportune iniziative per assicurare l'unità di indirizzo nelle attività di competenza di più direzioni. In particolare, compete al Segretariato generale il coordinamento della partecipazione del Ministero nelle sedi internazionali e dei rapporti tra le strutture del Ministero stesso e le Autorità amministrative indipendenti e le Prefetture - UTG, nonché delle attività degli Ispettorati territoriali, salve le competenze delle direzioni generali. Esso assicura, altresì, il coordinamento dell'attività ispettiva interna e delle attività del Ministero in materia di sicurezza delle reti e di tutela delle comunicazioni, anche telematiche, di protezione civile e di quelle che rivestano profili di segretezza. Il Segretariato, infine, coordina le attività svolte dal Ministero nell'ambito della SISTAN e l'attività della segreteria degli organi tecnici ministeriali e dei comitati e delle commissioni operanti in seno al Ministero (ad esclusione della Consulta per l'emissione di carte valori postali e la filatelia di cui all'art. 6, comma 1, lettera g)).

³⁹ Cfr *ultra* sul d.lgs. 29/2003 che, novellando l'art. 11 del d.lgs. 300, ha peraltro integralmente riformato la disciplina degli uffici territoriali di governo.

⁴⁰ G.U. Serie generale n. 167.

⁴¹ Per quanto riguarda gli uffici di diretta collaborazione il DPR 2 marzo 2004, n. 84, pubblicato su G.U. 31 marzo 2004, n. 76, detta alcuni correttivi al precedente regolamento (DPR 258/2001), aumentando di alcune unità l'organico complessivo, prevedendo la nomina di fino a due vice- Capi di Gabinetto e disciplinando i compiti e le funzioni del Capo di Gabinetto (che "coordina l'intera attività di supporto **degli** uffici di diretta collaborazione"). Proprio con riferimento a tale ultimo punto nel parere reso dal Consiglio di Stato nell'adunanza del 24 novembre 2003 (Sezione consultiva per gli atti normativi, Presidente de Lise, estensore Marra) si osserva, rispetto al precedente testo ("coordina l'intera attività di supporto **e gli** uffici di diretta collaborazione"), che non è condivisibile l'attribuzione al Capo di Gabinetto del coordinamento dell'intera attività di supporto, "con formulazione onnicomprensiva che si estende all'intera attività della struttura amministrativa del Ministero, rispetto alla quale al Capo di Gabinetto e in genere agli uffici di diretta collaborazione del Ministro competono solo funzioni di raccordo con gli obiettivi, le priorità e i programmi dell'indirizzo politico-amministrativo, nel rispetto del principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione".

§ 2.6 Il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF)

Il Ministero dell'economia e delle finanze è stato riorganizzato con il d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173⁴², introducendo importanti innovazioni nell'assetto strutturale del dicastero.

Innanzitutto, il sistema dei dipartimenti, introdotto dalla legge 94/97 e non perfettamente coerente con il modello del d.lgs. 300⁴³, viene "perfezionato" aggiungendo all'art. 24 del d.lgs. 300/1999 il comma 1-*bis*, ai sensi del quale "le funzioni in materia di organizzazione, programmazione del fabbisogno, reclutamento, formazione e gestione del personale" sono svolte all'interno di ogni singolo dipartimento, pur con un coordinamento del Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi⁴⁴.

Inoltre, nel d.lgs. 173/2003 si provvede alla riorganizzazione degli Uffici centrali di bilancio (UCB) presso i Ministeri che vengono ora configurati come uffici di livello dirigenziale generale⁴⁵.

Infine, novellando l'art. 67 del d.lgs. 300, viene previsto che i "comitati direttivi" delle agenzie fiscali vengano sostituiti da "comitati di gestione", la cui durata in carica passa da cinque a tre anni (come quella del Direttore)⁴⁶. Nei nuovi comitati di gestione possono ora essere nominati (accanto ai quattro componenti

⁴² Recante "Riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze" è stato pubblicato nella G.U. n. 161 del 14 luglio 2003. Sull'organizzazione disposta dal d.lgs. 300 cfr L. FIORENTINO e A. PAJNO, *Il Ministero dell'economia e delle finanze (Articoli 23-26)*, in A. PAJNO e L. TORCHIA (a cura di), *La Riforma del Governo.*, cit., pp. 259 ss.

⁴³ Secondo il quale le funzioni strumentali di gestione del personale e delle risorse finanziarie vengono allocate all'interno della struttura dipartimentale. Su tale specificità della precedente articolazione dipartimentale del Ministero dell'economia e delle finanze cfr L. TORCHIA, *Il nuovo ordinamento dei ministeri*, cit., p. 137, nota 24.

⁴⁴ Che, a seguito della riforma iniziata con la l. 94/97, aveva centralizzato tali funzioni. Sulle ragioni che condussero a tale scelta organizzativa e sulle possibili problematiche conseguenti alla riforma del d.lgs 173/2003 cfr. l'intervento di G. DEL BUFALO, Capo del Dipartimento in questione, al ricordato convegno al ForumPA del 10 maggio scorso su *I modelli del centro. Il nuovo assetto organizzativo dei ministeri, tra sfide europee e sussidiarietà*.

⁴⁵ Ciò anche in conseguenza dei nuovi compiti affidati agli UCB dal d.l. 194/2002, convertito con modificazioni dalla l. 246/2002, c.d. "tagliaspese". Già tale decreto aveva peraltro operato una riorganizzazione delle funzioni di controllo della spesa pubblica a livello periferico, ripristinando la dipendenza organica e funzionale delle ragionerie provinciali dello Stato dalla Ragioneria generale.

⁴⁶ Le norme transitorie dispongono, inoltre, che entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo in esame si provveda alla sostituzione dei vecchi comitati direttivi con i nuovi comitati di gestione. V. CERULLI IRELLI, *I modelli del centro*, cit., esprime riserve su tale riforma delle agenzie fiscali, in quanto sintomatica di un nuovo tentativo di ingerenza della politica nei confronti delle attività tecnico-amministrative.

scelti fra i dirigenti dei principali settori dell'agenzia) due esperti esterni, anche estranei all'amministrazione. Nei precedenti comitati direttivi metà dei componenti erano dipendenti della pubblica amministrazione con particolare esperienza nei settori di competenza e gli altri tre erano scelti tra i dirigenti dei principali settori dell'agenzia⁴⁷.

§ 2.7 Il Ministero delle infrastrutture e trasporti

Il d.lgs. 12 giugno 2003, n. 152⁴⁸, non apporta particolari innovazioni alla struttura centrale del Ministero delle infrastrutture, che continua ad articolarsi in quattro dipartimenti (con un massimo di 16 direzioni generali, oltre ad uffici di livello dirigenziale generale)⁴⁹, ma, novellando l'art. 43 del d.lgs. 300/99, dispone l'istituzione a livello sovraregionale di massimo dieci servizi integrati infrastrutture e trasporti (S.I.I.T.), quali organi decentrati del Ministero e articolati in due settori, relativi rispettivamente all'area infrastrutture e opere e all'area trasporti e servizi, alle quali è preposto un dirigente generale, ed in cui confluiscono le direzioni del

⁴⁷ Relativamente agli uffici di diretta collaborazione, il DPR 227/2003 ha modificato il DPR 121/2001, recante regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro delle finanze, provvedendo contestualmente all'abrogazione del DPR 451/2000, relativo all'allora Ministro del tesoro, riunificando, quindi, la disciplina degli uffici di diretta collaborazione dell'intero Ministero dell'economia e finanze. Sono principalmente tre le innovazioni introdotte dal nuovo regolamento. In primo luogo, i due uffici legislativi attualmente esistenti vengono fusi e riorganizzati in un Ufficio del coordinamento legislativo, un Ufficio legislativo-Economia e in un Ufficio legislativo-Finanze (ai quali si aggiunge il settore legislativo della Ragioneria generale). Inoltre, anche se il DPR non costituisce formalmente attuazione della l. 6 luglio 2002, n. 137 (che infatti non viene citata nelle premesse), viene prevista la possibilità di istituire l'Ufficio del vice Ministro, con un contingente di 16 unità di personale per ciascun vice Ministro, al cui interno viene nominato un Capo dell'Ufficio, un portavoce e due esperti nelle materie oggetto della delega del Vice Ministro; alle segreterie dei vice Ministri vengono invece assegnate fino a otto unità oltre al capo segreteria ed, eventualmente, un segretario particolare (cfr artt. 9 e 10, comma 2, e art. 5, comma 3, del DPR 227/2003). Infine, viene valorizzato il ruolo della segreteria tecnica, il cui Capo dovrà possedere particolari cognizioni, in campo economico-finanziario, di elevato livello specialistico, e viene prevista la possibilità per il Ministro di nominare sino a otto consiglieri di elevata professionalità nelle materie di competenza (oltre ad un aiutante di campo).

⁴⁸ Recante "Riforma dell'organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a norma dell'articolo 11, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e dell'articolo 1, della legge 6 luglio 2002, n. 137", pubblicato sulla G.U. 149 del 30 giugno 2003.

⁴⁹ Sull'organizzazione disposta dal d.lgs. 300 cfr F. PIZZETTI, *Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Articoli 41- 44)*, in A. PAJNO e L. TORCHIA (a cura di), *La Riforma del Governo.*, cit., pp. 325 ss, spec. pp. 331-334 sull'organizzazione per dipartimenti, funzionale all'accorpamento delle preesistenti strutture del Ministero dei trasporti e di quello dei lavori pubblici.

personale dei Provveditorati delle opere pubbliche e degli Uffici periferici dei trasporti e della navigazione⁵⁰.

Il DPR di riorganizzazione è stato recentemente pubblicato sulla Gazzetta del 27 luglio⁵¹. Con il nuovo regolamento: si modifica la struttura dei quattro dipartimenti (che però nella sostanza rimangono quelli della precedente organizzazione: Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, il personale ed i servizi generali; quello per le infrastrutture e l'edilizia; quello per la navigazione ed il trasporto marittimo ed aereo; quello per i trasporti terrestri); si disciplinano le 16 direzioni generali, divise per dipartimento, e, con soluzione organizzativa innovativa, si istituiscono 4 uffici di livello dirigenziale generale di *staff* ad ogni Capo Dipartimento.

Gli articoli 9 e ss, infine, disciplinano l'articolazione territoriale dei Servizi integrati infrastrutture e trasporti- S.I.I.T., articolati nei due settori organici di attività rispettivamente denominati "Settore infrastrutture" e "Settore trasporti" (a ciascuno dei quali è preposto un dirigente di livello generale) e di cui vengono nel dettaglio individuate le sedi principali e quelle "coordinate"^{52, 53}.

⁵⁰ Sull'istituzione dei S.I.I.T. si ricordino le perplessità espresse da V. CERULLI IRELLI e riportate alla nota 32.

⁵¹ DPR 2 luglio 2004, n. 184, GU Serie generale n. 174.

⁵² S.I.I.T. Piemonte- Valle d'Aosta, con sede a Torino; Lombardia- Liguria, con sede a Milano e sede coordinata a Genova; Veneto- Trentino- Alto Adige- Friuli Venezia- Giulia, con sede a Venezia e sedi coordinate a Trento e Trieste; Emilia Romagna- Marche, con sede a Bologna e sede coordinata ad Ancona; Toscana- Umbria, con sede a Firenze e sede coordinata a Perugia; Lazio- Abruzzo- Sardegna, con sede a Roma e sedi coordinate a Cagliari e L'Aquila; Campania- Molise, con sede a Napoli e sede coordinata a Campobasso; Puglia- Basilicata, con sede a Bari e sede coordinata a Potenza; Sicilia- Calabria, con sede a Palermo e sede coordinata a Catanzaro. Cfr art. 9, comma 1, DPR 184/2004. Per le competenze cfr art. 10 e per l'organizzazione interna l'art. 11.

⁵³ Per gli uffici di diretta collaborazione, il DPR 262/2003 introduce alcune modifiche al DPR 24 aprile 2001, n. 320, istituendo gli uffici e le segreterie dei vice Ministri. A ciascun vice Ministro viene assegnato un contingente complessivo di ventiquattro unità, nel cui ambito vengono nominati, anche tra soggetti estranei all'amministrazione, oltre al capo della segreteria, un segretario particolare, un addetto stampa, un responsabile della segreteria tecnica, nonché, d'intesa con il Ministro, un responsabile del coordinamento delle attività di supporto ed un responsabile del coordinamento legislativo nelle materie inerenti le funzioni delegate (art. 8 comma 2-ter d. lgs. 320/2001 modificato)

§ 2.8 Il Ministero dell'interno

Il decreto legislativo 30 ottobre 2003, n. 317, modificando gli artt. 14 e 15 del d.lgs. 300/99⁵⁴, conferisce al Ministero dell'interno la facoltà di istituire con successivo regolamento un quinto Dipartimento, da affiancare a quelli esistenti (Affari interni e territoriali, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Dipartimento della pubblica sicurezza e Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile), avente competenze in materia di organizzazione e funzionamento delle strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione, con particolare riferimento alle politiche del personale, alla formazione e alla gestione delle risorse finanziarie e strumentali. Anche se il relativo regolamento non risulta ancora predisposto, sembrerebbe trattarsi di un Dipartimento con compiti strumentali, secondo, quindi, un modello diverso da quello delle altre strutture dipartimentali disciplinate dal d.lgs. 300/99⁵⁵.

Altre importanti innovazioni alle funzioni ed all'organizzazione del Ministero dell'interno sono state disposte dal d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 29, che ha novellato l'art. 11 del d.lgs. 300/99. Ai sensi della precedente disposizione (in realtà mai concretamente attuata) tutte le attribuzioni dell'Amministrazione periferica dello Stato non espressamente conferite ad altri uffici avrebbero dovuto essere gestite dagli uffici territoriali di governo (UTG), che sostituivano le prefetture. Erano previste eccezioni per le amministrazioni periferiche degli esteri, della giustizia, della difesa, del tesoro, delle finanze, della pubblica istruzione e dei beni culturali (e per le agenzie istituite dal d.lgs. 300)⁵⁶.

⁵⁴ Sull'organizzazione disposta dal d.lgs. 300/99 cfr G. D'AURIA, *Il Ministero degli interni (Articoli 14-15)*, in A. PAJNO e L. TORCHIA (a cura di), *La Riforma del Governo*, cit., pp. 219 e ss., spec. pp. 224 ss. sulle quattro aree funzionali.

⁵⁵ Si ricordino le considerazioni di L. TORCHIA, riportate alla nota 16 sulla "dipartimentalizzazione" dei Ministeri, con unificazione in tali unità organizzative delle funzioni sia finali che strumentali.

⁵⁶ Sugli uffici territoriali di governo e, più in generale, sull'amministrazione periferica dello Stato, cfr. M. CAMELLI, *L'ufficio territoriale del governo (Articolo 11)*, in A. PAJNO e L. TORCHIA (a cura di), *La Riforma del Governo*, cit., pp. 165 e ss.

Con il d.lgs. 29/2004 gli UTG sono ridenominati “prefettura- Ufficio territoriale del Governo” e sono preposti ad assicurare “l’esercizio coordinato dell’attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato”. Si tratta di un netto cambiamento di rotta rispetto, almeno, all’originario modello degli UTG quali uffici periferici a competenza generale, peraltro non attuato compiutamente neppure dal d.lgs. 300⁵⁷, solo in parte compensato dalle altre previsioni contenute nel nuovo art. 11.

Ai sensi, infatti, del nuovo comma 3 si prevede che a fini di coordinamento il prefetto sia coadiuvato da una conferenza provinciale permanente composta dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato, che svolgono la propria attività nella provincia. Infine, il comma 4 conferisce al prefetto poteri sostitutivi, previo assenso del Ministro competente per materia, in caso di comportamenti omissivi dei responsabili delle strutture amministrative periferiche dello Stato, nel caso di rischio di grave pregiudizio.

Non è in questa sede possibile approfondire ulteriormente le problematiche dell’amministrazione periferica dello Stato, del conferimento di funzioni agli enti locali e della mancata attuazione degli UTG⁵⁸. Si può solo rilevare che, di fatto, il d.lgs. 29/2004 segna la fine del tentativo, peraltro forse mai realmente esperito, di riorganizzare e razionalizzare gli uffici periferici dei ministeri.

⁵⁷ Cfr. G. D’AURIA, *La nuova geografia dei ministeri*, cit., p. 23, dove si nota che, invece, un’ampia opportunità in questo senso era fornita dai principi e criteri direttivi della legge 59/97.

⁵⁸ Per un interessante confronto tra posizioni critiche e posizioni favorevoli verso il d.lgs. 29/2004 si vedano, rispettivamente, gli interventi di V. CERULLI IRELLI e C. MONTICELLI in occasione del citato convegno *I modelli del centro. Il nuovo assetto organizzativo dei ministeri, tra sfide europee e sussidiarietà*, atti in corso di pubblicazione su www.forumpa.it e www.allievisspa.net. In particolare, Monticelli, Capo dell’Ufficio legislativo del Ministero del lavoro, una delle amministrazioni maggiormente coinvolte dal precedente progetto di conferimento di funzioni e risorse, ha sottolineato come l’intervento in esame abbia in realtà posto rimedio alla grave disparità risultante dalla formulazione approvata nel d.lgs. 300 e grazie alla quale alcune amministrazioni erano riuscite a fare salva le proprie competenze periferiche.

§ 2.9 Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Il d.lgs. 11 agosto 2003, n. 241, nella versione definitivamente approvata, contiene un'unica disposizione, in cui si novella l'articolo 47 del d.lgs. 300⁵⁹, prevedendo che il Ministero si articoli in direzioni generali e non più per dipartimenti (ne erano previsti due)⁶⁰. Peraltro, tale soluzione organizzativa in esame era stata di fatto "anticipata" con l'attribuzione della titolarità di entrambi i dipartimenti in capo ad un unico soggetto.

Lo schema di regolamento di modifica del DPR 176/2001 (nel cui testo vengono inseriti i nuovi articoli da 1-*bis* a 1-*sexiesdecies*), attualmente all'esame delle commissioni parlamentari, riorganizza il Ministero in tredici Direzioni generali, coordinate da un Segretario generale.

In particolare, l'art. 1-*bis* introduce la disciplina del Segretario generale quale figura apicale, con funzioni di coordinamento, soprattutto in merito alla programmazione delle attività statistiche, allo studio e ricerca del mercato del lavoro ed alla comunicazione istituzionale, demandando a successivo decreto ministeriale la disciplina specifica dell'organizzazione del Segretariato generale e la definizione dei compiti delle unità dirigenziali di livello non generale ad esso assegnate. L'art. 1-*ter* individua le tredici Direzioni generali, alla cui disciplina di dettaglio provvedono gli articoli successivi.

⁵⁹ Sull'organizzazione disposta dal d.lgs. 300/99, che attribuiva al ministero del lavoro e delle politiche sociali anche le competenze in materia di salute, cfr R. FINOCCHI, *Il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (Articoli 45-48)*, in A. PAJNO e L. TORCHIA (a cura di), *La Riforma del Governo*, cit., pp. 337 e ss.

⁶⁰ Come nel caso del Ministero delle attività produttive, peraltro, questo cambiamento organizzativa sembra doversi ricondurre alle modifiche intervenute con il d.l. 12 giugno 2001, n. 217, che ricostituendo il Ministero della salute ha di fatto ricondotto a maggiore unitarietà la *mission* del ministero.

§ 3. Conclusioni

Nelle pagine precedenti si sono brevemente evidenziate le linee di tendenza che sembrano emergere dai decreti legislativi “correttivi” del d.lgs. 300, emanati in base all’art. 1 della l. 137 (e dai conseguenti regolamenti).

Si ricordi, in primo luogo, il *trend* al passaggio dal modello dipartimentale a quello per direzioni generali. Tale orientamento sembra delinearsi anche a seguito del “ridimensionamento” della *mission* generale di alcuni “super-ministeri” (in particolare, quello delle attività produttive e quello che avrebbe dovuto accorpate le competenze in materia di lavoro, salute e politiche sociali), operato dal d.l. 217/2001.

In secondo luogo, sembra potersi evidenziare l’utilizzo di alcune “varianti” rispetto al modello, tracciato dal d.lgs. 300, di organizzazione per direzioni generali con il Segretario generale.

Si è sopra detto delle modifiche agli articoli 3 e 6 di tale d.lgs. operate dal primo dei decreti correttivi (il d.lgs. 287/2002 recante “Modifiche al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, concernenti le strutture organizzative dei Ministeri, nonché i compiti e le funzioni del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio”), in conseguenza delle quali si è data alle singole amministrazioni l’opportunità di scegliere la propria struttura organizzativa⁶¹, decidendo tra i dipartimenti e le direzioni generali e, in questo secondo caso, tra l’aver o meno il Segretario generale. Grazie a questa facoltà, con lo stesso provvedimento di riforma, il Ministero dell’ambiente ha adottato un’articolazione per direzioni generali, senza Segretariato generale⁶².

Altra “variante” rispetto all’organizzazione per direzioni generali e quasi soluzione ibrida rispetto all’articolazione per dipartimenti è quella adottata dal

⁶¹ Modificando l’art. 3 del d.lgs. 300, che conteneva un’elencazione dei ministeri organizzati per dipartimenti e di quelli articolati in direzioni generali.

⁶² Con compiti, quindi, di coordinamento residualmente attribuiti all’Ufficio di Gabinetto, con tutte le perplessità sopra evidenziate circa tale attribuzione di funzioni di amministrazione attiva ad un ufficio di *staff* (si veda anche il parere del 24 novembre del Consiglio di Stato sul regolamento del Ministero delle comunicazioni, riportato alla nota 41).

Ministero delle attività produttive con il d.lgs. 34/2004. In base, infatti, al nuovo art. 29 “Il Ministero si articola in non più di undici direzioni generali, [...] in modo che sia assicurato il coordinamento delle aree funzionali previste all'articolo 28”. Sarà interessante vedere quale attuazione concreta verrà data a tale modello dal regolamento di riorganizzazione, ad oggi ancora in fase di predisposizione.

Un'altra tendenza, in parte riconnessa a quella poc'anzi sottolineata, è l'attribuzione di compiti di gestione agli uffici di diretta collaborazione. Si tratta, invero, di un'opzione organizzativa solo in parte confermata dal dato normativo (si ricordino al riguardo l'istituzione di uffici di funzione dirigenziale di livello generale presso il Gabinetto dei beni culturali ovvero le disposizioni appena richiamate relativamente al Ministero dell'ambiente), ma che si evidenzia nella prassi abbastanza chiaramente a giudizio di tutti i maggiori osservatori⁶³.

Infine, un ulteriore orientamento, anzi una vera e propria opzione prescelta, è il sostanziale ritorno allo *status quo ante* in materia di amministrazione periferica, con l'attribuzione alle Prefetture- Uffici territoriali di Governo di compiti solo di coordinamento degli uffici periferici dello Stato.

Rispetto a tali indirizzi, la sommaria analisi condotta nelle pagine precedenti evidenzia, in fondo, la natura sostanzialmente “puntuale” degli interventi predisposti, rispondenti ad esigenze contingenti. Nonostante, cioè, l'enuclearsi delle linee di tendenza sopra illustrate non si è trattato di un organico disegno di riforma dell'intelaiatura dell'apparato ministeriale delineata dal d.lgs. 300, ma di un insieme di interventi integrativi/correttivi prioritariamente finalizzati ad apportare gli “aggiustamenti” ritenuti utili (anche in conseguenza del d.l. 217/2001, che aveva già “spacchettato” i Ministeri delle comunicazioni e della salute).

Ciò era probabilmente connaturato alla scelta di fondo fatta con la previsione di “uno o più decreti legislativi, correttivi o modificativi di decreti legislativi già

⁶³ Si ricordino a tale riguardo le considerazioni di S. CASSESE, V. CERULLI IRELLI, C. D'ORTA, G. D'AURIA e M. GRANA riportate al paragrafo 1.

emanati, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettere a), b), c) e d), della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni” o, meglio, all’applicazione che di tale disposizione è stata fatta, prediligendo interventi normativi di iniziativa delle singole amministrazioni e non un riordino complessivo, diversamente da quanto avvenuto per la predisposizione del d.lgs. 300⁶⁴, nell’elaborazione del quale era stato peraltro molto più rilevante il ruolo di coordinamento della Presidenza del Consiglio.

Come di recente evidenziato da S. Cassese, quello che è sembrato mancare negli interventi condotti ai sensi della l. 137/2002 è l’esistenza di modelli di riferimento e di una logica complessiva, che eviti un’eccessiva differenziazione ed una preoccupante tendenza al mantenimento (e talvolta all’accrescimento) di uffici ed apparati non aventi funzioni di servizio ai cittadini⁶⁵.

L’auspicio è che tali disfunzioni non abbiano a ripetersi o ad accrescersi in occasione dei futuri interventi di riforma, di cui da più parti si ha notizia⁶⁶.

⁶⁴ Sulle vicende che portarono all’elaborazione del d.lgs. 300/99 cfr A. PAJNO e L. TORCHIA, *Governo e Amministrazione: la modernizzazione del sistema italiano*, cit., spec. pp. 25 e ss.

⁶⁵ S. CASSESE, *I modelli del centro*, cit., dove si rileva come questo eccesso di differenziazione e spontaneità sia da ricondurre anche al ruolo poco incisivo svolto dal Dipartimento della funzione pubblica, al quale peraltro nella legislatura in corso sono state sottratte importanti funzioni e competenze di coordinamento dei ministeri.

⁶⁶ Si ricordi, da ultimo, la previsione di riapertura di termini della l. 137/2002, contenuta nella legge di conversione del d.l. 136/2004, legge 27 luglio 2004, n. 186, pubblicata sul Supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale n. 175 del 28 luglio 2004- Serie generale, che all’art. 2, comma 1, delega il Governo ad adottare entro dodici mesi dall’entrata in vigore della legge stessa (entro, quindi, il 29 luglio 2005) uno o più decreti legislativi integrativi e correttivi del d.lgs. 300/99 (e degli altri decreti legislativi recanti disposizioni in merito all’organizzazione dei ministeri).