

- I ministeri sono uffici complessi dotati di personale e mezzi propri che operano in settori di intervento omogenei.

Si diversificano per tipi di funzioni, per soluzioni strutturali interne ed esterne, per dimensioni e per disciplina.

Tuttavia, abitualmente, si tende a non tener conto delle differenze esistenti, ma piuttosto a considerare l'ordinamento dei ministeri come un corpo informato ad identico schema funzionale ed organizzativo.

Ciò, probabilmente, anche per effetto del principio costituzionale (forse non più congruo nella realtà odierna) della pari dignità dei componenti del Consiglio dei Ministri.

- Il Ministero è la ripartizione fondamentale dell'Amministrazione centrale cui si accompagnano vari enti strumentali quali le aziende autonome, gli enti pubblici e le autorità indipendenti.

Ogni Ministero è competente per un ramo di attività e per determinate materie e affari.

- L'art. 95 della costituzione assegna alla legge ordinaria il compito di determinare il numero, le attribuzioni, e l'organizzazione dei Ministeri, configurando così una riserva di legge assoluta (diversa da quella relativa prevista dall'art. costituzione in materia di organizzazione dei pubblici uffici).

Tenuto conto delle citate disposizioni costituzionali, il legislatore ordinario ha dettato per la prima volta nella storia repubblicana regole uniformi per l'organizzazione dei Ministeri, determinandone, il numero (che viene decisamente ridotto) le attribuzioni e la struttura interna per grandi aree di funzioni. Ciò è avvenuto con il Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, le cui determinazioni sono state successivamente modificate con la legge n. 317 del 2001 e Decreto legge n. 343 del 2001.

L'organizzazione interna ai Ministeri, nonché le norme di dettaglio sul funzionamento dei singoli uffici, invece, a norma dell'art. 97 della costituzione, sono state rimesse ad appositi regolamenti da adottarsi ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988.

- La tradizionale struttura organizzativa per Ministeri risale alle riforme cavouriane del 1853 e si è caratterizzata per una suddivisione di ogni Ministero in direzioni generali, e di queste, in direzioni centrali (articolate a loro volta, in servizi, e questi in divisioni, fino alla cellula fondamentale della sezione o ufficio).

Si tratta di una struttura complessa, non sempre rispondente alle necessità amministrative in rapida evoluzione e che, soprattutto, favorisce la frammentazione delle competenze nonché la difficoltà di ricondurre delle funzioni a pochi, chiari, centri decisionali.

- In molti casi, i Ministri si sono serviti, per poter incidere efficacemente nella realtà amministrativa, dei loro uffici di gabinetto, diretti sovente da persone estranee all'amministrazione. Tali uffici, aventi l'originaria funzione di staff, posti a supporto delle funzioni di coordinamento e di indirizzo politico spettanti ai Ministri, si sono trasformati in inutili organismi che hanno espropriato funzioni amministrative di spettanza delle direzioni generali.

Altri limiti della struttura tradizionale sono:

1. la mancanza di flessibilità di fronte alle mutevoli esigenze cui far fronte con gli strumenti organizzativi;
2. notevole confusione normativa, contraddistinta da una congerie di norme stratificatesi nel tempo che ha disciplinato disorganicamente i diversi Ministeri creando non di rado duplicazioni di organi e sovrapposizioni di competenze.

- Il Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, con il dichiarato obiettivo di superare i limiti segnalati, ha disegnato una nuova struttura organizzativa per tutti i Ministeri, accorpandone gli uffici in pochi centri decisionali competenti per grandi aree di funzioni e semplificandone l'articolazione interna.

Lo stesso decreto ha poi ridimensionato il ruolo degli uffici di staff posti alle dirette dipendenze dei Ministri riconducendone le funzioni all'originaria missione e prevedendo che l'organizzazione interna sia rivista con cadenza biennale, introducendo così nell'ordinamento un importante principio di flessibilità.

Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ha operato in tre diverse direzioni:

1)

- E' stata operata una riduzione degli apparati ministeriali;
- Sono state limitate le singole unità di comando, identificandole con precisione (segretari generali, dipartimenti, direzioni generali);
- È stato sancito il principio della flessibilità nell'organizzazione, stabilendo - salvo per quanto attiene al numero, alla denominazione, alle funzioni dei ministeri e al numero delle loro unità di comando - un'ampia delegificazione in materia (assetto variabile delle strutture e procedura particolarmente snella ai fini dell'adozione dei regolamenti amministrativi);

2)

- Sono state istituite 12 agenzie (6 delle quali con personalità giuridica) con funzioni tecnico – operative, che richiedono particolari professionalità e conoscenze specialistiche, nonché specifiche modalità di organizzazione del lavoro;

3)

- Si è provveduto alla concentrazione degli uffici periferici dell'amministrazione statale. In particolare si è previsto che, a completamento della trasformazione autonomista dello Stato, in periferia, accanto ad amministrazioni specializzate che operano nei settori della sicurezza, della difesa, della finanza, della giustizia, della scuola e dei beni culturali, vengano istituite strutture a carattere generale, attraverso la trasformazione delle prefetture in uffici territoriali di governo.

Sono sei le principali linee di fondo seguite dal nuovo assetto organizzativo:

1. Il numero dei ministeri è stato ridotto a 12 e ad ognuno è affidata una missione fondamentale di ampia portata (in realtà inizialmente la riduzione prevedeva un passaggio da 18 a 12 ministeri, riportati poi a 14 con la legge n. 317 del 2001. Con il Governo Prodi Bis, ed in particolare con la legge 233 del 2006 il numero dei ministeri è stato riportato a 18 e soltanto con la legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) all'art. 1, comma 376 è stato previsto che dal prossimo Governo il numero

massimo dei ministeri sarebbe stato 12 e il numero dei componenti che ne fanno parte (ministri senza portafoglio – ovvero non titolari di dicasteri – viceministri e sottosegretari) non potrà essere superiore alle 60 unità;

2. Le strutture di primo livello nei ministeri sono alternativamente i dipartimenti o le direzioni generali

3. Nei MINISTERI ORGANIZZATI IN DIPARTIMENTI

- il segretario generale, ove previsto da precedenti leggi è soppresso;
- ad ogni dipartimento, al cui capo c'è un dirigente generale, è assegnata una grande area di funzioni da svolgere nel rispetto del principio di separazione fra attività di indirizzo politico e gestione amministrativa;
- il Capo dipartimento è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su delibera del Consiglio dei Ministri e proposta del ministro competente a cui risponde dei risultati raggiunti sulla base degli obiettivi assegnati;
- ogni dipartimento è articolato in uffici dirigenziali generali (le attuali direzioni centrali) ai cui vertici si trovano i dirigenti generali nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del ministro competente ed indicazione del capo del dipartimento;
- gli uffici dirigenziali generali sono a loro volta articolati in uffici dirigenziali, variamente denominati, diretti da dirigenti dello Stato, nominati dai dirigenti generali dai quali dipendono ed ai quali rispondono del raggiungimento degli obiettivi assegnati;

4. al di fuori dei dipartimenti possono esistere soltanto gli uffici di staff con funzione di assistenza diretta all'attività di indirizzo politico e di controllo della gestione di competenza del ministro (attuali uffici di gabinetto). A capo di tali uffici può essere posto anche un dirigente estraneo all'amministrazione.

5. I MINISTERI NON ARTICOLATI IN DIPARTIMENTI, sono divisi in DIREZIONI GENERALI, le quali fanno capo ad un Segretario generale, organo di vertice burocratico che ha la funzione di collegamento tra il ministro e la struttura amministrativa sottostante;

6. Tutto il personale ministeriale, rientrando nel così detto “comparto ministeri” è assegnato a ruoli amministrativi unici per dicasteri, in modo da assicurarne la mobilità interna, con le seguenti eccezioni che godono di ordinamenti speciali: dirigenti dello Stato, funzionari della carriera diplomatica e della carriera prefettizia ed il personale delle forze dell'ordine (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato), delle forze armate (Esercito, Marina ed Aeronautica) e dei vigili del fuoco.

- Dunque, sotto il profilo funzionale i ministeri si configurano adesso come un ordinamento ben più compatto rispetto al passato: questo perché c'è una migliore distribuzione delle competenze che fa riferimento ad aree organiche e non ad interessi settoriali.

Sotto il profilo organizzativo, invece, i ministeri sono regolati da una disciplina comune ancorché non uniforme poiché articolati su modelli differenti, come le direzioni generali e i dipartimenti.

- Al vertice sono collocati organi politici quali ministri e viceministri. Tali organi si avvalgono di uffici di diretta collaborazione con funzioni di supporto e di raccordo con l'amministrazione (gabinetto, ufficio legislativo ecc.).

- Infine va evidenziato che, in ottemperanza all'art. 95 della costituzione è stata prevista una disciplina differenziata per l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che non può essere assimilato ad un ministero. La sua organizzazione è regolamentata dalla legge n. 400 del 1988 e dal D.lgs. 300 del 1999, che ne prevede una articolazione in dipartimenti ed uffici posti alle dipendenze del Segretario generale, con l'eccezione di quelli che di volta in volta vengono affidati ai ministri senza portafoglio.

- L'assetto interno è variabile in quanto il Presidente del Consiglio dei ministri con proprio decreto, può istituire altre unità organizzative per l'esercizio di compiti espressamente previsti dalla legge.

- Ai singoli ministeri vanno aggiunti il Dipartimento della funzione pubblica e quello per il coordinamento delle politiche europee, strutture organizzative istituite con legge in via permanente e autonoma (rispettivamente legge n. 93 del 1983 e legge n. 183 del 1987) alle quali può essere preposto un ministro.

- Si è soliti dire che dal 1853 sino alle riforme del 1999 la situazione dei ministeri rimase sostanzialmente invariata.

- Fondamentale è la legge 400/1988 sulla presidenza del consiglio: si introduce, anticipando la riforma del 1999, l'ufficio di primo livello "dipartimento": viene così a darsi una sterzata all'organizzazione verticistica dei ministeri

- I decreti legislativi 300 e 303 sono attuativi di deleghe della Bassanini 1: si sostituisce il modello delle direzioni generali con quello dipartimentale; si introducono le agenzie; si riducono i ministeri, che nel 2001 da 12 tornano a 14. Nel 2002 la l. delega 137/2002 reintroduce le direzioni generali nella maggior parte dei ministeri.

- Il manuale pone a confronto il modello per direzione generale con quello dipartimentale. Il primo assume connotazione gerarchica e il principio di divisione del lavoro viene individuato nelle funzioni; c'è un modello piramidale che sotto il ministro vede il segretario generale e i sottosegretari, cerniera tra politica e gestione. A non più di 10 sottosegretari si può dare la qualifica di vice-ministro, se ad essi sono conferite deleghe: possono partecipare a sedute del CdM senza diritto di voto per riferire su questioni di loro competenza. Poi ci sono gli uffici di diretta collaborazione, tra cui fondamentali il gabinetto ed il legislativo.

- A differenza dei dipartimenti, che sostanzialmente si identificano con le aree funzionali di pertinenza del ministero, le direzioni generali hanno competenze più specifiche, sono

prive di una specifica responsabilità e danno quindi luogo ad una certa frammentazione che giustifica la presenza del segretario generale.

- Nelle direzioni generale l'organizzazione degli uffici avviene con decreti o regolamenti del ministro, per quelli di livello dirigenziale si provvede con decreti non aventi natura regolamentare.

- Nell'orbita ministeriale vi sono le agenzie, strutture che svolgono attività a carattere tecnico-operative di interesse nazionale e di natura non economica: l'idea è di sottrarre sempre più al ministero l'attività gestionale. Vi sono le agenzie fiscali, e negli anni successive hanno introdotto altre agenzie; quella del farmaco, quella per la valutazione del sistema universitario, l'Aran per la rappresentanza con i sindacati. Le agenzie hanno autonomia di bilancio, sono soggette al controllo della Corte dei conti e al potere di indirizzo e vigilanza del ministro. Giustamente il manuale dice che non vanno confuse con le autorità indipendenti, "terze" rispetto al circuito politico, mentre le agenzie sono luoghi di devoluzione di compiti amministrativi. Sono spesso dirette da manager pubblici esterni. Un problema centrale è quello di quanta autonomia esse hanno: ampia certamente rispetto agli apparati ministeriali, ma circoscritta per il controllo della Corte dei conti **che peraltro non è pensabile escludere** trattandosi di centri di spesa. Gli statuti vanno emanati su proposta del CdM e dei ministri competenti. I rapporti tra agenzie e ministeri sono regolati da convenzioni. Ne sono state abolite parecchie. Quelle fiscali, le più importanti, hanno personalità giuridica di diritto pubblico. Gli organi direttivi sono comitati di gestione della durata di tre anni

- Poi vi sono le strutture di raccordo: in primo luogo i ministeri sono coordinati dal Presidente del consiglio che mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, ai sensi dell'art. 95 cost. Il consiglio di gabinetto è un organo collegiale ristretto costituito dal presidente del consiglio e dai ministri da lui designati allo scopo di promuovere indirizzo e coordinamento. Altri organi collegiali sono i comitati interministeriali che possono essere formati anche da non ministri; il più importante è il Cipe, che decide su questioni di grande rilievo economico e a medio termine (es. grandi infrastrutture); anche il Cier, che si occupa di politica creditizia e dà indirizzi al Tesoro ed alla BdI. Ci sono poi gli uffici centrali del bilancio (ex ragionerie centrali), dipendenti dal dipartimento della ragioneria centrale dello Stato: hanno compiti di controllo della spesa e per questo sono autonomi dal ministero che sono chiamati a controllare.

- Secondo il manuale i dipartimenti hanno una divisione del lavoro che si basa sui risultati e sui servizi da erogare e non sulla specializzazione funzionale del personale. Secondo gli autori il modello burocratico rimane prevalente.

- Funzioni: in continuo aumento in funzione della crescita dello stato sociale. prima era solo interni e difesa. Tra gli anni '80 e '90 si avvia un'inversione di rotta per ragioni di spesa; si tenta la strada delle privatizzazioni. Due obiettivi: a) decentramento di

competenze; b) accorpamento delle competenze. Il primo punto è stato agevolato dalla riforma del titolo V; importante poi il 119 col suo federalismo fiscale e obbligo di pareggio di bilancio (81). Le regioni possono introdurre tributi propri. Sul secondo piano si pensi al MEF che ha incorporato tesoro, bilancio e finanze. Il Ministero dello sviluppo economico fotografa la ritrazione dello Stato dall'economia e la sua omologazione alle regole europee.

- regolazione e controllo -- imposizione di regole ai cittadini; ma occhio al principio di legalità

programmazione e coordinamento -- soprattutto dove c'è decentramento: ad es. politiche sociali, assistenza sanitaria, sussidi, anche se spetta sempre allo stato definire i LEP; importante lo sportello unico alle imprese in ottica di semplificazione amministrativa

raccordo con organismi internazionali: ogni ministero si interfaccia con l'Unione; non c'è più solo la presidenza del consiglio;

assistenza tecnica nella formazione delle regole

gestione interna: organizzazione del personale, formazione, relazioni sindacali

- Il personale. Dalla figura del burocrate applicatore della legge a quella del decisore. Non ci interessano i dati numerici che elenca il manuale ma un richiamo giuridico: il principio di responsabilità dei funzionari pubblici: se la pratica lo avesse maggiormente valorizzato si sarebbe formato un personale certamente migliore. Art. **28 cost.**

Problemi: dell'equilibrio di genere e della rimozione delle disegualianze

dell'età e dei meccanismi di progressione di carriera; il personale magistratuale si è da tempo sganciato da questa logica

il ruolo della SNA

il problema della selezione

- Il pubblico alligna al sud, dove minore è lo sviluppo economico e maggiori le forme clientelari

- Gli enti pubblici non economici: distinguiamoli innanzitutto da quelli economici.

- Cos'è un ente pubblico? Quali sono i suoi indici di riconoscimento? Istituzione ad opera di soggetto pubblico? No, ci vuole la legge; nomina di vertici da parte statale? No, capita anche nelle società pubbliche; controlli e finanziamenti pubblici? No, anche le imprese private possono essere finanziate dal pubblico e devono rendere il conto; poteri autoritativi? Sì

- Art. 97 è fondamentale per gli enti pubblici e per il diritto amministrativo.

- La definizione che dà il manuale è sufficiente sotto un profilo descrittivo ("strutture delegate dallo stato a svolgere servizi e curare interessi pubblici senza scopo di lucro") ma è atecnica poiché non c'è alcuna delega che tale possa dirsi.

- Trae in inganno anche la distinzione tra critica politologica, che vede gli enti pubblici come sedi di lottizzazione politica, e analisi giuridica, che li vede invece come risposta al centralismo burocratico dello stato; sono in parte vere entrambe. Dell'eccesso di enti si accorse la legge 70 del '75 ma senza grossi successi.

- Cosa fanno: erogazione di servizi: il manuale cita soprattutto quelli previdenziali, ed effettivamente a ragione; si tratta di strumenti di welfare che hanno qualificato la tutela della sicurezza nel lavoro e della salute nel lavoro come interessi pubblici specifici. Di recente INAIL è confluito in INPS. Pensioni ma anche indennità ---> talora assistenzialismo, come per indennità di disoccupazione; oggi si propone il reddito di cittadinanza. Tutela della maternità

funzioni promozionali: ricerca tecnologica e sviluppo; CNR , ENEA, ASI, ISTAT

funzioni regolative: ACI per il PRA; si riceve un'investitura per la cura di un interesse particolare; o la SIAE. Riemerge un equivoco. il manuale dice che le funzioni regolative sono imperniate sul rispetto della legge, ma questo è dato comune all'azione di qualunque soggetto dell'ordinamento, pubblico e privato.

- Processi decisionali: non vi è solo la dimensione giuridica, ma anche altre. Il manuale fa due esempi: i controlli antidoping da parte del CONI e il procedimento per l'approvazione del bilancio nei ministeri; nel primo caso si ravvisa una meccanica applicazione di regole (attività vincolata), nel secondo un'attività di tipo negoziale orientata al *problem solving*; io direi, nel secondo caso, l'applicazione dei criteri di sana e prudente gestione che sono patrimonio della contabilità pubblica, che non a caso è anch'essa una branca del diritto dell'amministrazione, e tradizionalmente svolge un ruolo importante nella SdA. Questi due esempi vogliono mostrare come processi decisionali anche assai diversi tra loro si fondino anch'essi su un elevato tecnicismo, capacità di adattare il procedimento alle esigenze della fattispecie, dialogo e confronto: tutto ciò che serve a formare decisioni avvedute ed attendibili, secondo il principio di razionalità limitata di Weber che vedremo a suo tempo.

- Conclusioni: principi come decentramento e sussidiarietà vanno letti alla luce delle esigenze inevitabilmente centralistiche che l'apparato statale persegue. Negli ultimi due anni abbiamo assistito ad una sterzata molto centralistica da parte dell'ex governo Renzi, soprattutto attraverso la riforma Madia. Il confronto inevitabile con le limitazioni di sovranità e l'inserimento in un circuito politico-economico che ha sede a Bruxelles non può non avere ripercussioni sul modo di concepire le decisioni amministrative.