

LA RIFORMA DEL GOVERNO

2	LA RIFORMA DEL GOVERNO.....	30
2.1	LA RIORGANIZZAZIONE DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI.....	30
2.2	LA RIORGANIZZAZIONE DEI MINISTERI.....	31
2.3	GLI UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE CON IL VERTICE POLITICO.....	32
2.4	LE AGENZIE.....	33
2.5	LO STATO DELL'ARTE.....	34
2.6	IL RIORDINO E LA TRASFORMAZIONE DEGLI ENTI PUBBLICI.....	35

2 LA RIFORMA DEL GOVERNO

L'architettura del Governo e l'assetto dell'amministrazione statale concepiti intorno alla metà dell'Ottocento e successivamente oggetto di interventi ripetuti e talora alluvionali, ma sempre episodici e settoriali, richiedevano da tempo un generale ripensamento e un'organica riforma. Le ragioni della riforma si sono da ultimo arricchite per la necessità di trarre le naturali conseguenze strutturali della ridefinizione di missioni e compiti delle amministrazioni statali conseguenti all'attuazione del federalismo amministrativo (e dunque del mutato equilibrio, in chiave di trasferimento decentrativo e di sussidiarietà, dei rapporti tra i livelli di governo, nazionale, regionale e locale).

Il dibattito parlamentare su questo tema è risultato estremamente articolato ma non ha portato a modifiche costituzionali. Nella XIII legislatura il Governo ha perciò avviato il suo programma di lavoro affrontando la questione con l'obiettivo di realizzare, a Costituzione invariata, il massimo risultato possibile in termini di riallocazione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra plessi organizzativi pubblici – statali, regionali e locali – e il conseguente riordino delle strutture degli uffici onde renderle quanto più possibile rispondenti – in termini di economicità ed efficienza – al nuovo equilibrio distributivo di quelle funzioni e compiti e alla domanda sociale di nuovi servizi pubblici o di migliore qualità dei servizi tradizionali.

Nel 1996 il Governo presentò appositi disegni di legge delega, idonei a far conseguire all'esecutivo l'attribuzione di un mandato legislativo adeguato rispetto al traguardo da perseguire. In particolare, l'iniziativa del Governo si mosse, quasi parallelamente, sul fronte del riordino amministrativo e su quello della ridefinizione della finanza locale: il secondo fronte, evidentemente, essendo coesistente in vista dell'obiettivo di una redistribuzione delle risorse derivanti dalle entrate pubbliche graduata a misura del differente impegno dei diversi livelli di governo nell'assolvimento di funzioni e compiti amministrativi precedentemente concentrati in ambito statale.

La delega (legge 59 del 1997) ha interessato la razionalizzazione dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il riordino e l'accorpamento dei Ministeri, la riorganizzazione, fusione o soppressione di amministrazioni centrali, di aziende di Stato e di enti pubblici nazionali. Si tratta del primo intervento organico sulla materia dopo la legge n. 1483 del 1853 (cd. legge Cavour). Fino agli anni '90, infatti, l'amministrazione, eccettuati alcuni interventi settoriali, non era stata investita da un programma generale di riforma: soprattutto un programma a contenuto strutturale (e non congiunturale), conseguente al definitivo trasferimento di una mole cospicua di funzioni e di compiti amministrativi dal centro alla periferia dell'assetto organizzativo pubblico del Paese.

2.1 LA RIORGANIZZAZIONE DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Il decreto legislativo n. 303 ridisegna una Presidenza "leggera", coerente con il ruolo, assegnatole dalla Costituzione, di struttura di supporto all'attività di direzione e coordinamento della politica generale del Governo spettante al Presidente del Consiglio dei ministri.

E' stata effettuata una forte ridefinizione ed assottigliamento dei compiti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con l'attribuzione degli stessi (e degli uffici corrispondenti) ai singoli Ministeri.

Risulta sottolineato il ruolo di impulso e di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri, con particolare riguardo sia alla proiezione del Paese nell'ambito dell'Unione europea, sia con riferimento ai rapporti con le regioni e gli enti locali.

Il nuovo assetto è caratterizzato da una spiccata flessibilità organizzativa che si sostanzia nel potere del Presidente di individuare le aree funzionali omogenee da affidare alle diverse strutture in cui si articola il Segretariato generale, e di determinare le strutture di cui si avvalgono i Ministri o Sottosegretari da lui delegati. A loro volta i Ministri con proprio decreto possono, nell'ambito delle indicazioni contenute nel DPCM, individuare gli uffici di livello dirigenziale generale.

Il Presidente, inoltre, può istituire strutture di "missione" finalizzate alla realizzazione di determinati programmi limitati nel tempo.

In attuazione del nuovo disegno ordinamentale si è provveduto alla riorganizzazione delle strutture generali della Presidenza, da ultimo con il DPCM del 4 agosto 2000.

Anche sotto il profilo gestionale la Presidenza è ora dotata di ampia autonomia contabile e di bilancio; essa non è più soggetta ad una analitica contabilizzazione statale ma è oggetto di un mero trasferimento del bilancio dello Stato. In virtù di tale autonomia, con DPCM 23 dicembre 1999 si è provveduto all'individuazione dell'ordinamento relativo alla gestione delle spese e alla contabilità dell'autonomo bilancio.

2.2 LA RIORGANIZZAZIONE DEI MINISTERI

Nel modello di ridefinizione dell'assetto organizzativo del Governo, delineato dal decreto legislativo n. 300 del 1999, i Ministeri restano l'articolazione fondamentale del potere esecutivo. Essi, tuttavia, vengono numericamente ridotti e riordinati quanto a missione ed organizzazione interna. Dalla riorganizzazione dei Ministeri deriva altresì, per un processo di sostanziale esternalizzazione di funzioni, compiti ed uffici, la istituzione di 12 agenzie pubbliche, con il compito precipuo di esercitare funzioni tecnico-operative.

In coerenza, poi, con il principio di separazione fra indirizzo politico e di gestione amministrativa, vengono poi differenziati nettamente, all'interno dei Ministeri, rispetto agli uffici deputati all'esercizio delle funzioni amministrative, gli uffici di diretta collaborazione con l'organo di vertice politico.

Fra i principi fondamentali posti a base della comune disciplina dei Ministeri, vi è quello della flessibilità dell'organizzazione, che consente l'adattamento delle strutture ministeriali alle mutevoli situazioni esterne. L'art. 4 del d.lgs. n. 300, prevede in particolare, in attuazione di tale principio, l'obbligo di revisione periodica dell'organizzazione ministeriale, con cadenza almeno biennale.

La flessibilità organizzativa si realizza anche attraverso una diversa distribuzione tra le fonti della materia da regolare. La legge n. 59 ha, infatti, distinto tre livelli di fonti: a) la legge ordinaria, o altri atti aventi forza di legge, per la disciplina del numero e delle attribuzioni dei Ministeri, nonché dei principi generali relativi alla loro organizzazione; b) i regolamenti governativi di delegificazione, per l'individuazione e la disciplina degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri e per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale e per la determinazione delle piante organiche; c) decreti ministeriali di natura non regolamentare, per l'individuazione del numero e delle funzioni degli uffici dirigenziali non generali.

La riduzione del numero dei ministeri si è resa possibile attraverso un accorpamento, in taluni casi, di più Dicasteri preesistenti in un solo nuovo Ministero (talora l'accorpamento concerne anche funzioni amministrative già organizzate e gestite nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri e che da essa fuoriescono per effetto dell'opera di 'dimagrimento' operato dal d.lgs. n. 303 (v. allegato).

I Ministeri, per i quali è confermata la perdita delle funzioni che erano già state loro sottratte con il decentramento, ne acquistano altre, di due tipi: le funzioni di gestione, che verranno trasferite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che se ne libera e che non sono di scarso rilievo; le funzioni di indirizzo, controllo, monitoraggio, coordinamento, conseguenti allo stesso fenomeno di decentramento.

Il d.lgs. n. 300, tenuto conto della diversa ripartizione della materia tra le fonti di disciplina, individua le diverse aree funzionali, cui corrispondono le macro articolazioni ministeriali: dipartimenti o direzioni generali, a seconda dei casi. Il nuovo modello di organizzazione distingue, più specificamente, i Ministeri tra quelli articolati, al loro interno, in dipartimenti (in tal caso il Ministero non è dotato di un Segretariato generale e, ove già esistente, lo stesso è stato soppresso) ovvero in direzioni generali che fanno capo ad un Segretariato generale.

Il dipartimento, nei Ministeri che lo prevedono, rappresenta la macro unità organizzativa che svolge tutte le attività e i compiti, sia finali che strumentali, finalizzati all'espletamento di una delle funzioni fondamentali del Ministero.

Ogni dipartimento è retto da un dirigente di prima fascia, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e su proposta del Ministro competente. Il capo del dipartimento coordina, dirige e controlla gli uffici di livello dirigenziale generale, alloca le risorse umane, finanziarie e strumentali, opera a diretto contatto con il Ministro, nei confronti del quale è responsabile dei risultati raggiunti dagli uffici che da lui dipendono.

I dipartimenti sono a loro volta articolati in uffici dirigenziali generali. Questi ultimi a loro volta sono articolati in servizi dirigenziali.

I Dicasteri non organizzati in dipartimenti sono suddivisi in direzioni generali, che fanno capo ad un Segretario generale, il quale rappresenta l'organo di vertice burocratico con funzione di collegamento fra il Ministro e la struttura amministrativa sottostante.

Nei Ministeri non dipartimentalizzati permane la distinzione fra funzioni finali e funzioni strumentali.

Il personale (esclusi i dirigenti, che fanno parte del ruolo unico) è assegnato, con appositi regolamenti di attuazione, a ruoli amministrativi unici per ogni Ministero, in modo da assicurarne la mobilità interna.

Il completamento del disegno di riforma e di riordino del centro non poteva prescindere dal riordino dell'amministrazione periferica lasciata da tempo senza una chiara e razionale organizzazione.

La riforma ha previsto quindi la costituzione degli Uffici territoriali del Governo (UTG) affrontando per la prima volta l'organizzazione periferica dello stato superando l'attuale organizzazione per Prefetture che sono state trasformate in sedi generali dell'amministrazione dello Stato con alcune eccezioni. Il quadro è stato completato con un DPR attualmente alla registrazione della Corte dei conti

Gli UTG raggruppano intorno al corpo centrale costituito dalle esistenti Prefetture numerosi uffici periferici dello Stato.

Vengono in sostanza attribuite agli Uffici territoriali del Governo, in una logica di ottimizzazione/razionalizzazione della presenza dello Stato sul territorio, le funzioni amministrative periferiche che presentano un impatto diretto e potenzialmente elevato, sia economico che sociale, sulle specificità territoriali; si tratta di funzioni che hanno subito forti processi di decentramento a favore di regioni ed enti locali. In particolare, confluiscono negli UTG competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri (Commissariati di Governo), del Ministero della sanità (uffici di sanità marittima ed aerea, uffici veterinari), del Ministero delle comunicazioni (Ispettorati territoriali delle comunicazioni), del Ministero del lavoro (Direzioni regionali e provinciali del lavoro) e del Ministero dei trasporti e della navigazione (uffici provinciali di motorizzazione civile).

2.3 GLI UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE CON IL VERTICE POLITICO

Al di fuori degli uffici di *line*, operano, anche nella nuova organizzazione ministeriale, gli uffici di staff, denominati di diretta collaborazione dei Ministri e dei Sottosegretari, con il compito di fornire consulenza ed assistenza agli organi politici posti al vertice dei Dicasteri, nel disbrigo

delle loro diverse funzioni di governo della struttura ministeriale. Fra essi, in particolare, risaltano: l'ufficio di gabinetto, le segreterie dei Ministri e dei Sottosegretari, gli uffici legislativi, costituiti da esperti al servizio non solo del vertice politico, ma dell'intera amministrazione ministeriale.

La più volte citata l.n.59 ha imposto al legislatore delegato la riforma della struttura di tali uffici. Detta delega è stata esercitata dettando una disciplina generale e uniforme per gli uffici in argomento, destinata a sostituirsi alla disciplina, ormai inadeguata, di cui al r.d.l. n. 1100 del 1924. La costituzione e la disciplina di tali uffici è rimessa a regolamenti di organizzazione adottati con decreti del Presidente della Repubblica.

A tali uffici possono essere assegnati dipendenti pubblici, anche in posizione di aspettativa, fuori ruolo o comando, collaboratori assunti con contratto a tempo determinato di diritto privato, nonché esperti e consulenti per particolari professionalità o specializzazioni assunti con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa. I responsabili degli uffici di diretta collaborazione sono scelti tra soggetti esperti dotati di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione.

Per quanto attiene alla retribuzione, è previsto un trattamento economico accessorio mensile onnicomprensivo, sostitutivo degli istituti retributivi introdotti dai CC.NN.LL. del comparto Ministeri, determinato, senza aggravii di spesa, con decreto ministeriale adottato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

2.4 LE AGENZIE

Il nuovo modello organizzativo dell'amministrazione centrale, introdotto dal d.lgs. n. 300 del 1999, prevede, in posizione collaterale ai Ministeri, le Agenzie, che svolgono funzioni di competenza statale, secondo criteri di omogeneità, complementarità e organicità, allo scopo di eliminare duplicazioni organizzative e funzionali.

Le Agenzie istituite dal d.lgs. n. 300 sono 11 (più una istituita dal 303) e costituiscono figure soggettive pubbliche, dotate di autonomia gestionale, ma non necessariamente di personalità giuridica.

Il modello delle Agenzie è ispirato alle esperienze amministrative inglese e statunitense; peraltro in alcuni ambiti e per specifiche aree di intervento, la figura dell'Agenzia era già presente nel nostro ordinamento, ma è solo con il d.lgs. n. 300 che ad esse si dà un ordinamento organico.

Alle Agenzie, pertanto, compete l'esercizio di compiti tecnico - operativi strumentali, in precedenza esercitati da Ministeri o da enti pubblici.

Le Agenzie, pur godendo di ampia autonomia, non si pongono in posizione di terzietà rispetto all'Esecutivo e non svolgono funzioni tutorie e di garanzia come le Autorità amministrative indipendenti. Tali strutture sono sottoposte ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un Ministro, che ne determina gli obiettivi di cui si assume la responsabilità e sono assoggettate al controllo della Corte dei Conti per quanto attiene al profilo del controllo della spesa¹.

Agenzie e rispettivi ministeri vigilanti
1. Agenzia di protezione civile (Interno)
Agenzie fiscali: (Economia e finanze)
2. Agenzia delle entrate
3. Agenzia delle dogane
4. Agenzia del territorio
5. Agenzia del demanio
6. Agenzia industrie difesa (Difesa)
7. Agenzia per le normative ed i controlli tecnici (Attività produttive)

8. Agenzia per la proprietà industriale (Attività produttive)
9. Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (Ambiente e tutela del territorio)
10. Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture (Infrastrutture e trasporti)
11. Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale (Lavoro, salute e politiche sociali – Istruzione, università e ricerca)
12. Agenzia per il Servizio civile (Presidenza)

Le risorse umane delle Agenzie, in fase iniziale, sono costituite dal personale trasferito dai Ministeri e dagli enti pubblici che svolgevano, in precedenza, i compiti trasferiti alle Agenzie; le dotazioni organiche dei ministeri di provenienza non potranno essere reintegrate; a regime, le Agenzie copriranno i fabbisogni di personale con le ordinarie procedure di reclutamento.

Gli oneri di funzionamento delle Agenzie sono coperti da trasferimenti di risorse dalle amministrazioni da cui provengono le competenze; da un finanziamento ministeriale annuale e dagli introiti derivanti dai contratti stipulati con le altre amministrazioni.

I criteri distintivi delle agenzie:

- funzioni di carattere prevalentemente tecnico – operativo, che richiedono particolari professionalità, conoscenze specialistiche e specifiche modalità di organizzazione del lavoro difficilmente realizzabili all'interno dei ministeri;
- svolgimento della missione e perseguimento dei fini realizzati mediante un'attività tecnica che richiede apposite condizioni di autonomia;
- al servizio di più interessi pubblici (stato – regioni enti locali)
- punto di riferimento di un complesso di compiti tra loro omogenei e che non derivano dalla mera trasformazione di singoli uffici ministeriali
- organizzazione improntata a principi di flessibilità e snellezza, (si demanda allo Statuto e ai regolamenti interni)
- vigilanza di un ministro.

Per lo stato di attuazione di questa parte della riforma vedasi allegati.

2.5 LO STATO DELL'ARTE

La riforma ha prodotto:

- per ogni missione un solo Ministero: da 22 nel 1990 a 18 oggi, a 12 nel 2001
- 12 agenzie: strutture tecnico-operative di tipo aziendale
- gli Uffici territoriali del Governo (che raggruppano attorno al corpo centrale, costituito dalle esistenti prefetture, numerosi uffici periferici dello Stato).

Il Governo ha approvato tutti i provvedimenti necessari affinché la Presidenza del Consiglio e i 12 Ministeri previsti dalla riforma siano immediatamente operativi. Per i futuri ministeri dell'Economia e delle Finanze e dell'istruzione dell'università e della ricerca ogni ministero che verrà accorpato ha adottato decreti di riorganizzazione separati. Tali decreti sono stati concepiti in coerenza con le esigenze derivanti dalla futura unione e quindi consentiranno al nuovo ministero accorpato di funzionare immediatamente in modo organico e razionale.

Sono stati adottati i regolamenti di riorganizzazione di tutti i Ministeri salvo quello del Ministero dell'interno.

- gli statuti di 7 agenzie (le quattro fiscali, industria-difesa, per la proprietà industriale, per le normative e i controlli tecnici),
- la riorganizzazione degli uffici periferici dello Stato negli Uffici territoriali del Governo,
- i regolamenti di organizzazione degli uffici di staff dei ministri.

2.6 IL RIORDINO E LA TRASFORMAZIONE DEGLI ENTI PUBBLICI

L'art. 11, comma 1, lett. b), della l. n. 59, ha delegato il Governo ad emanare decreti legislativi per il riordino degli enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dall'assistenza e dalla previdenza, nonché le istituzioni di diritto privato e le società per azioni controllate direttamente o indirettamente dallo Stato che operano nella promozione e nel sostegno pubblico al sistema produttivo italiano.

Il problema della proliferazione degli enti pubblici e dell'eccessiva ingerenza dello Stato nell'economia d'altronde era già fortemente sentito tanto da dar luogo, a suo tempo, all'emanazione della legge n. 70 del 1975, con la quale si fece un'ampia opera di revisione, classificazione e riduzione degli enti pubblici. Tuttavia, è solo con la delega conferita al Governo che si è proceduto ad una più radicale operazione di riordino e di riduzione dei soggetti pubblici del genere in discorso.

Il legislatore ha scelto, infatti, non la strada della mera soppressione, ma linee diverse di intervento, quali la soppressione, la fusione, il mero riordino, o la completa privatizzazione.

Menzione particolare merita il d.lgs. n. 419 del 1999, adottato in esercizio della citata delega, che ha operato una delegificazione del riordino degli enti pubblici, affidata così alla fonte regolamentare governativa.

ⁱ Ogni Agenzia ha un proprio statuto, emanato con regolamento ex articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, il cui contenuto si fonda sui principi e i criteri dettati dal d.lgs. n. 300 del 1999, tra i quali spicca quello dell'autonomia di bilancio e quello dell'attribuzione di autonomi poteri per la determinazione delle norme concernenti la propria organizzazione e il proprio funzionamento.