

Capitolo II

L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni

CAPITOLO 2

L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni

1. La riforma federalista dello Stato e il ridisegno delle funzioni amministrative

1.1. L'eredità delle riforme degli anni Novanta e il completamento del federalismo amministrativo

Il processo di modernizzazione delle istituzioni in Italia è iniziato, all'alba degli anni '90, in un contesto particolarmente complesso. Negli anni successivi il processo di riforma delle amministrazioni pubbliche ha subito un'accelerazione senza precedenti. Profonde innovazioni hanno riguardato tutti i settori del sistema pubblico. L'amministrazione è stata interessata da una legislazione di riforma che ha toccato tutti i principali aspetti dell'organizzazione e dell'attività.

Le amministrazioni territoriali – che hanno maggiormente il “polso” delle esigenze delle rispettive collettività – sono divenute titolari dell'insieme delle funzioni esercitate dai poteri pubblici, con le indispensabili eccezioni che riguardano compiti che soltanto lo Stato può esercitare e lasciando a quest'ultimo anche le funzioni di coordinamento delle attività svolte in sede locale. L'obiettivo era quello di dislocare le attività il più vicino possibile ai destinatari finali: i cittadini.

Nel corso del 2000 e del 2001, in particolare, attraverso l'adozione di una serie di provvedimenti destinati ad incidere profondamente sull'assetto istituzionale italiano, ha preso corpo quel processo di valorizzazione delle autonomie locali che già avviato all'alba degli anni 90 ha subito una particolare accelerazione con l'adozione della legge 15 marzo 1997, n. 59 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa" ed ai successivi provvedimenti di attuazione.

Essa, oltre a ridisegnare i compiti e le strutture dello Stato-ordinamento, ha riformato profondamente i rapporti tra quest'ultimo e il sistema delle autonomie, attraverso un corposo conferimento a Regioni ed enti locali di funzioni e compiti precedentemente riservati allo Stato. E' in questo quadro che si muovono i decreti di attuazione emanati dal Governo ai sensi dell'art. 1 della legge delega, e, in particolare, il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, in materia di sviluppo economico e attività produttive, ambiente e infrastrutture e servizi alla persona e alla collettività, che fornisce il quadro complessivo della ripartizione delle competenze tra Stato, regioni ed enti locali, in coerenza con le indicazioni ed i principi contenuti nella legge delega¹.

Più in particolare, il decreto detta alcune disposizioni generali relative al nuovo quadro istituzionale introdotto con il decentramento: rapporti internazionali, strumenti di raccordo, indirizzo e coordinamento, poteri sostitutivi, regime fiscale del trasferimento di beni, riordino delle strutture statali, rinvio dei trasferimenti alle norme statutarie per le regioni a statuto speciale e, in modo particolarmente dettagliato, criteri e procedure per l'individuazione e l'attribuzione delle risorse.

In questo ambito, inoltre, le funzioni da mantenere allo Stato vengono indicate, in modo innovativo, per grandi aree funzionali. Su questa ripartizione si fonderà tutto il successivo e percorso di attuazione.

Se, infatti, con l'emanazione dei decreti di attuazione del Capo I della legge 59/97, tra cui rientra il d.lgs. 112/98, si può considerare completato il quadro normativo del decentramento, per la concreta attuazione di esso occorre fare rinvio all'emanazione dei provvedimenti amministrativi previsti dall'art. 7 della stessa legge 59/97.

Nella maggior parte dei casi, infatti, la decorrenza dell'esercizio, da parte delle regioni e degli enti locali, delle funzioni e dei compiti delegati, è legata all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse umane, strumentali e organizzative e finanziarie, cui deve provvedersi,

¹ Per alcune materie specifiche, erano stati precedentemente emanati altri tre decreti legislativi di conferimento di funzioni. Si tratta del d.lgs. n. 143 del 1997 in materia di agricoltura, del d.lgs. n. 469 del 1997 in materia di mercato del lavoro e del d.lgs. n. 422 del 1997 in materia di trasporto pubblico locale.

ai sensi del citato art. 7, con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al citato art. 7.

Infatti, anche se il d.lgs. 112/98 individua altre fattispecie di atti, quali, ad esempio, la delibera CIPE contenente criteri e le modalità per il trasferimento alle regioni delle risorse collegata alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, lo strumento elettivo attraverso cui rendere concretamente operativo il complesso disegno del federalismo amministrativo viene individuato nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Va rilevato, peraltro, come l'iter procedimentale previsto per l'adozione dei DPCM di trasferimento si sia rilevato, da subito, particolarmente complesso. Per fare fronte a tale complessità, sono stati individuati anche strumenti ulteriori, quale il Gruppo tecnico istituito nel 1999 presso il Gruppo di coordinamento per l'attuazione della legge 59/97. Il Gruppo tecnico, basandosi sulla ripartizione per aree di funzioni operata dal d.lgs. 112/98, ha organizzato i propri lavori sulla base della ripartizione per aree omogenee di funzioni operata dal d.lgs. 112/98 ed ha così istituito tre tavoli tecnici, composti da rappresentanti della PCM, della Ragioneria Generale dello Stato, delle amministrazioni interessate, delle regioni e delle autonomie locali, dedicati esclusivamente alla predisposizione dei DPCM di cui sopra, nelle seguenti materie:

- sviluppo economico e attività produttive
- territorio, ambiente e infrastrutture
- servizi alla persona e alla collettività.

Dopo una prima fase di attività dei tavoli, tuttavia, per imprimere una forte accelerazione all'intero processo di decentramento, il Governo ha ritenuto opportuno nominare un Commissario Straordinario per il completamento del federalismo amministrativo.

L'attività del Commissario, successivamente alla conclusione degli iter procedimentale degli schemi di provvedimento elaborati dai tre tavoli tecnici, si è articolata secondo un percorso complesso, fondato in parte sul sistema degli accordi sanciti dalla Conferenza Unificata, che ha portato alla fine del 2000, a valle dell'accordo raggiunto in Conferenza Unificata, all'emanazione dei 15 DPCM, per le regioni a statuto ordinario, che hanno trasferito i contingenti di personale e le risorse finanziarie alle regioni e agli enti locali per le materie non comprese nell'art. 117 della Costituzione ed hanno trasferito agli enti locali i contingenti di personale e le risorse finanziarie per le materie di cui all'art. 117 della Costituzione. L'emanazione di questi DPCM, va osservato, segna una tappa fondamentale nel processo di trasferimento di risorse dallo Stato alle Regioni e agli enti locali per

l'esercizio delle funzioni conferite dal decreto legislativo 112/98. Una rassegna completa dei provvedimenti di attuazione del federalismo amministrativo è comunque riportata in Appendice A.

1.2. Dal federalismo amministrativo alla riforma costituzionale: le modifiche al Titolo V e i provvedimenti di attuazione.

Contestualmente al percorso di attuazione del federalismo amministrativo sopra descritto, nel periodo in esame ha preso corpo, attraverso una serie di interventi sulla carta costituzionale, una profonda riforma dell'assetto istituzionale dello Stato, che va ben al di là del mero trasferimento di poteri, funzioni e risorse dallo Stato centrale alle Regioni ed agli enti locali.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, entrata in vigore l'8 novembre 2001 dopo l'esito positivo del referendum consultivo indetto ai sensi dell'art. 138 della Costituzione, è intervenuta, infatti, modificando profondamente il Titolo V della Costituzione e, in buona sostanza, l'intero sistema dei rapporti tra Stato, Regioni e autonomie. Nell'ampio dibattito che si è sviluppato fra i giuristi e fra le forze politiche in merito alla trasformazione in senso federale dello Stato, la legge costituzionale 3/2001, recante "Modifiche al titolo V della seconda parte della Costituzione", costituisce a giudizio pressoché unanime, l'intervento più incisivo mai operato sulla carta costituzionale.

Composta da 11 articoli, infatti, la legge tocca, sostituendoli, modificandoli, integrandoli o abrogandoli, 15 articoli della Costituzione.

Il disegno istituzionale tracciato dalla legge comporta una profonda trasformazione dell'intero apparato statale, con la quale sono chiamate a misurarsi sia le amministrazioni centrali, che vedono drasticamente ridisegnato il proprio ruolo, sia le amministrazioni regionali e locali, investite di compiti e funzioni via via crescenti.

La riforma punta, come noto, a realizzare una forma di federalismo, ritenuto più o meno avanzato a seconda delle diverse posizioni, mediante l'attribuzione al sistema delle autonomie di più ampi poteri legislativi e amministrativi rispetto a quelli precedentemente previsti.

A tal fine, tanto per citare quello che è considerato uno dei capisaldi della legge, è stato operato il ribaltamento del criterio di ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni. Il nuovo art. 117 Cost, infatti, non elenca più le materie di competenza legislativa

regionale, bensì quelle espressamente riservate alla legislazione esclusiva dello Stato (I comma) e quelle in regime di legislazione concorrente (III comma), per le quali allo Stato compete la determinazione dei principi fondamentali mentre alle regioni spetta l'adozione della legislazione di dettaglio. In sostanza, il criterio residuale, che prima consentiva di individuare le materie a legislazione statale, diviene ora criterio per individuare le materie di competenza regionale. Il IV comma, poi, stabilisce che tutte le materie non rientranti nelle due ipotesi precedenti, sono attribuite alla legislazione regionale.

Da un punto di vista più generale, poi, si può osservare come il nuovo sistema costituzionale ponga sullo stesso piano il legislatore statale e quello regionale, ambedue assoggettati alla Costituzione, ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117 Cost., I comma). Mentre nel disegno del decentramento amministrativo il ruolo del legislatore statale era rimasto centrale, ora è venuta meno qualsiasi sovraordinazione.

Non meno rilevanti appaiono i riflessi che sono prodotti dalle norme sull'amministrazione. Il nuovo art. 118, infatti, detta, con una formula di non facile interpretazione, una nuova disciplina delle funzioni amministrative. Infatti, in base al nuovo testo:

1. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni (I comma);
2. possono essere tuttavia conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, ed adeguatezza, allorché sia necessario assicurare l'esercizio unitario delle stesse (I comma);
3. comuni, province e città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie (II comma);
4. gli stessi enti possono inoltre essere titolari di funzioni conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Altre importanti modifiche riguardano poi l'abrogazione dei controlli sull'attività legislativa e amministrativa della regione ad opera dello Stato, precedentemente previsti dagli artt. 125 e 127 e l'eliminazione dei controlli effettuati dalla regione nei confronti dell'attività amministrativa degli enti locali, di cui all'art. 130, totalmente abrogato.

La vastità delle innovazioni apportate dall'intera riforma, qui appena accennate, ha richiesto, come era prevedibile, un ulteriore sforzo rispetto all'effettiva attuazione del complesso delle norme. Come dare attuazione infatti, ad una così complessa riforma senza immaginare un ulteriore intervento di armonizzazione? Come risolvere i rapporti tra le nuove norme e l'ordinamento previgente?

Per fare fronte a questa necessità e per meglio definire la razionale allocazione delle funzioni e la conseguente distribuzioni dei compiti il Governo, all'inizio dell'attuale legislatura, ha presentato un apposito disegno di legge tuttora all'esame del Parlamento. (A.S. n. 1545). Obiettivo specifico del disegno di legge, l'adeguamento, per la parte di competenza statale, dell'ordinamento della Repubblica alle nuove norme costituzionali che hanno modificato il Titolo V della Costituzione. Il disegno di riforma muove anche dai risultati di un'indagine conoscitiva, condotta dalla Commissione Affari costituzionali, Affari della presidenza del consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione, i cui risultati sono stati presentati il 18 luglio 2002 alla presenza del Presidente della Repubblica, nel corso di un importante convegno sul «federalismo nella democrazia italiana», svoltosi in Senato. La relazione ha evidenziato, quale limite principale della riforma, la mancata previsione di norme transitorie, che ha generato incertezza rispetto al tema dell'attuazione.

Il disegno di legge, con le modificazioni introdotte dalla Commissione, si suddivide in quattro distinti ambiti. Il primo (artt. 1 e 2) intende dare attuazione all'articolo 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in materia di legislazione regionale, nonché a chiarire il rapporto fra le disposizioni normative vigenti e quelle che saranno adottate in base alla nuova ripartizione dei poteri di cui al nuovo titolo V della parte II della Costituzione.

La seconda parte, (artt. 3, 6 e 7), affronta le problematiche connesse all'attuazione del nuovo art. 114 della Costituzione, con particolare riferimento alla potestà normativa degli enti locali, dell'articolo 118, relativamente all'esercizio delle funzioni amministrative, e dell'articolo 120, che introduce, nel nuovo testo costituzionale, un ampio potere sostitutivo del Governo sugli organi Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni; tratta, infine, dei rapporti tra i diversi soggetti che ai sensi dell'art. 114, I comma, compongono la Repubblica.

La terza parte (artt. 4 e 5), intende rispondere all'esigenza di dare attuazione all'articolo 117, V comma, sulla partecipazione delle Regioni al procedimento normativo comunitario, e ai commi quinto e ottavo del medesimo articolo, in relazione all'attività internazionale delle Regioni.

La quarta parte, (artt. 8, 9, e 10) riguarda l'attuazione degli articoli 123, secondo comma, e 127 della Costituzione, in materia di ricorsi alla Corte costituzionale, individuazione e funzioni del rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie e attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001, dedicato ai

rapporti con le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano. L'articolo 11, infine, riguarda l'entrata in vigore del provvedimento.

1.3 Dai progetti ai fatti: l'esigenza di rendere operative le riforme amministrative

Alle profonde innovazioni legislative della fine dello scorso decennio non ha sempre corrisposto un adeguato miglioramento della qualità dell'azione pubblica. Le leggi, benché mosse da intenti apprezzabili, hanno prodotto innovazioni soltanto parziali negli apparati amministrativi. Nell'insieme i cambiamenti non sono stati pari alla domanda di efficienza proveniente dalla società civile.

Per far sì che le trasformazioni previste nelle leggi producessero il "balzo in avanti" indispensabile a mettere il nostro sistema pubblico alla pari con i *partners* europei e con gli altri paesi avanzati il Governo, dalla metà del 2001, ha concentrato i suoi sforzi nell'adozione di provvedimenti tesi all'attuazione concreta delle riforme amministrative, con l'obiettivo di migliorare la qualità delle *performance* pubbliche per migliorare la qualità della vita dei cittadini. A tale fine è stato necessario, in alcuni casi, adottare o proporre aggiustamenti normativi, poiché senza di essi non si poteva sperare di introdurre i cambiamenti indispensabili. Si è trattato sovente di modifiche soltanto parziali, ma tali da rendere più facilmente applicabili riforme che in fase attuativa avevano mostrato qualche incongruenza. In altri casi è stato dato impulso all'applicazione dei provvedimenti emanati negli anni precedenti.

Per rilanciare il processo di modernizzazione del sistema amministrativo il Parlamento, con legge 6 luglio 2002, n.137 ha dato facoltà al Governo di predisporre schemi di riordino, trasformazione, soppressione, fusione di enti pubblici inutili, agenzie, commissioni varie, organismi anche indipendenti che non debbano garantire l'esercizio di diritti di rilievo costituzionale. La legge 137/2002 permette, quindi, di realizzare le necessarie modifiche agli assetti delle organizzazioni amministrative ed alle modalità di funzionamento dei servizi pubblici.

Particolare attenzione è stata data alla riforma delle aziende di erogazione dei servizi pubblici locali. Per addivenire alla effettiva liberalizzazione del settore, nonché per renderlo più competitivo ed efficiente a vantaggio dei cittadini—clienti è prevista, mediante l'emanazione di appositi regolamenti, la progressiva privatizzazione delle aziende di servizio (mantenendo ferma soltanto la proprietà pubblica delle reti) e la loro trasformazione in società per azioni.

Con tali iniziative sarà possibile dare una cornice normativa più adeguata al processo, già in atto, di modernizzazione dell'amministrazione, nella consapevolezza che un sistema pubblico efficiente è un elemento indispensabile alla competitività del paese.

2. Gli apparati centrali

2.1. Verso un nuovo assetto delle amministrazioni centrali

Il disegno organizzativo delle amministrazioni centrali ha subito, nel periodo considerato, una trasformazione senza precedenti nella nostra storia amministrativa. Già la prima regionalizzazione aveva prodotto, specie dopo l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n.616, il ridimensionamento, peraltro piuttosto limitato, di alcuni ministeri. Ma soltanto alla fine dello scorso decennio sono state gettate le basi per un ben più significativo riassetto degli apparati centrali. Ciò è avvenuto, sulla scorta dei principi di delega fissati nella legge 59/1997, con i decreti legislativi 30 luglio 1999, n. 300 e 30 luglio 1999, n. 303. L'ipotesi di trasformare i ministeri in strutture agili, con compiti essenzialmente programmatori, era coerente con il trasferimento di gran parte delle funzioni dei poteri pubblici alle amministrazioni territoriali. Anche l'alleggerimento degli apparati attraverso la costituzione di agenzie alle quali affidare i compiti operativi rimasti allo Stato si muoveva nella stessa direzione. Non a caso sull'impianto generale del disegno riformatore si raggiunse, in sede parlamentare, un largo consenso.

Con questi due provvedimenti – il primo relativo all'assetto dei ministeri, il secondo a quello della Presidenza del Consiglio dei ministri – è stato delineato il complessivo ridisegno dell'amministrazione statale (centrale e periferica). Il processo di riassetto dei singoli apparati è stato piuttosto lungo ed ha comportato, a volte, profonde trasformazioni nell'organizzazione precedente, mentre, in altri casi, ha prodotto soltanto modifiche di scarso rilievo. Nel complesso, comunque, l'architettura dell'amministrazione statale ne è risultata particolarmente incisa. Come si vedrà di seguito, la topografia amministrativa ha subito variazioni notevoli, anche se alcune di esse erano improntate a criteri non del tutto razionali.

Il d.lgs. 300/1999 prevedeva che le correzioni al decreto potessero essere fatte entro un anno dalla sua approvazione e non, come sarebbe stato più congruo,

dalla sua effettiva applicazione (cioè, all'inizio della legislatura seguente). Ciò impediva di attuare le modifiche (che si fossero rese necessarie) dopo l'effettiva sperimentazione della funzionalità dei nuovi assetti. Inoltre il d.lgs. 300/1999 prevedeva un modello particolarmente rigido nella suddivisione di competenze tra ministeri, agenzie ed altri organismi interessati dal riassetto.

Di conseguenza, all'inizio della XIV legislatura, è stato necessario provvedere, con interventi urgenti, a ridistribuire più razionalmente le funzioni tra gli apparati centrali. Allo scopo di rispondere al meglio alle necessità dell'amministrazione e dei cittadini e di assicurare maggiore efficacia dell'azione amministrativa a livello di governo centrale, con il decreto legge 12 giugno 2001, n.217 (convertito nella legge 3 agosto 2001, n. 317) in materia di organizzazione del Governo, sono stati introdotti aggiustamenti alla riforma dei ministeri approvata nella precedente legislatura. In coerenza con una concezione dell'amministrazione innovativa e attenta a garantire una maggiore funzionalità dell'articolazione dei ministeri, il provvedimento ha apportato alcune modifiche rispetto alla situazione preesistente, valorizzando alcune funzioni cardine per i cittadini. Con la legge 317/2001 sono stati, infatti, reintrodotti i Ministeri della Sanità – denominato Ministero della Salute – e delle Comunicazioni, adeguandone l'organizzazione al nuovo assetto delle funzioni ad essi attribuite. Il provvedimento ha reso inoltre possibile l'attribuzione di deleghe a viceministri e sottosegretari anche per aree e progetti di competenza.

L'impegno di modernizzazione dell'amministrazione dello Stato è proseguito con l'approvazione della legge 6 luglio 2002, n. 137 sulla riforma dell'organizzazione del Governo, della Presidenza del Consiglio dei ministri e di enti pubblici: con tale legge sono stati riaperti i termini della delega sulla riforma dei ministeri, per verificare l'impatto del riassetto dei dicasteri introdotto dal d.lgs. 300/1999 ed eventualmente correggerlo. Potranno, quindi, essere rimodulate le impalcature dei dicasteri con la riconversione dei dipartimenti in direzioni generali e l'istituzione, nei casi ritenuti congrui, della figura del Segretario generale.

2.2. La Presidenza del Consiglio dei ministri

2.2.1. Il processo di riorganizzazione: disciplina generale e uffici serventi il Presidente del Consiglio dei Ministri

La riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri ha preso le mosse dai principi di delega contenuti nella legge 59/1997. Essi si possono così sintetizzare:

- razionalizzazione dell'ordinamento della Presidenza attraverso il miglioramento del collegamento operativo tra essa e le altre amministrazioni
- articolazione dei compiti di assistenza al Presidente per la realizzazione dell'unità di indirizzo politico e amministrativo
- potenziamento di "autonome funzioni" di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente
- trasferimento di compiti operativi e gestionali ai ministeri e ad altri organismi, in caso di funzioni non riconducibili al coordinamento
- riconduzione al Presidente di compiti attribuiti con leggi speciali ai ministri senza portafoglio
- attribuzione alla Presidenza di autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria.

Il processo di riorganizzazione avvenuto negli ultimi tre anni si può dividere in due fasi: la prima – sulla base dei principi contenuti nella legge 59/1997 ed in connessione con il d.lgs. 303/1999 - aveva avuto inizio tra la fine del 1999 ed il settembre del 2000; la seconda si è realizzata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 luglio 2002.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 dicembre 1999 aveva dettato la disciplina sull'autonomia finanziaria e sulla contabilità della Presidenza del Consiglio. Con il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 aprile 2000 era stata messa a punto l'organizzazione delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il secondo provvedimento, peraltro, era stato abrogato soltanto pochi mesi dopo e sostituito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 agosto 2000, a sua volta modificato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2000.

Con questo insieme di interventi normativi si perseguiva l'obiettivo di snellire l'apparato facente capo al Presidente del Consiglio. La riforma prevedeva, infatti, la riallocazione presso amministrazioni di settore di tutte le attività di tipo operativo e gestionale che facevano capo alla Presidenza del consiglio (protezione civile, interventi straordinari nel Mezzogiorno, servizi tecnici nazionali, solidarietà sociale, italiani nel mondo). I provvedimenti assunti tra il dicembre 1999 e il settembre 2000 erano stati emanati, delineando prima le funzioni della Presidenza del Consiglio e provvedendo successivamente allo spostamento dei compiti di natura gestionale. Con tale riassetto si tendeva a realizzare un modello maggiormente flessibile per uffici — come quelli facenti capo al presidente del Consiglio. — che devono adattarsi ad esigenze estremamente mutevoli.

L'organizzazione che ne risultava può essere così sintetizzata in tre dipartimenti "permanenti" (modificabili, cioè, soltanto con legge): il Dipartimento per le politiche dell'Unione europea, il Dipartimento per gli affari regionali, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi. Accanto ad essi i dipartimenti attraverso i quali, secondo le considerazioni di opportunità, il Presidente del Consiglio può delegare alcune funzioni ai ministri senza portafoglio.

La seconda fase del processo di ridisegno dei compiti degli uffici della Presidenza del Consiglio ha avuto un primo passaggio importante nel decreto legge 7 settembre 2001, n. 343 (convertito con modificazioni nella legge 9 novembre 2001, n. 401) con il quale è stato profondamente modificato l'assetto delle strutture preposte alle attività di protezione civile. Con l'abrogazione del Capo IV del d.lgs. 300/1999 (che attribuiva ad una agenzia dotata di personalità giuridica e di autonomia regolamentare, amministrativa, finanziaria, patrimoniale e contabile, le funzioni e i compiti prima esercitati dalla direzione generale della protezione civile del Ministero dell'Interno, dal Dipartimento della protezione civile della PCM e dal servizio sismico), le competenze in materia sono state ricondotte nell'ambito della Presidenza del Consiglio.

Con la legge 401/2001 sono state definite le competenze del Presidente del Consiglio in materia di protezione civile ed è stato delineato il nuovo assetto degli organismi del settore. Alla Commissione nazionale per la previsione e prevenzione dei grandi rischi — costituita presso la PCM e presieduta dal Presidente del Consiglio — è stata affidata la funzione consultiva tecnico-scientifica e propositiva in materia di previsione e prevenzione delle varie situazioni di rischio. Al Comitato operativo della

protezione civile, costituito presso la PCM e presieduto dal Capo del Dipartimento della Protezione civile, spetta il compito di assicurare la direzione unitaria e il coordinamento delle attività di emergenza, stabilendo gli interventi di tutte le amministrazioni e enti interessati al soccorso. Al Dipartimento della protezione civile sono stati attribuiti tutti i compiti precedentemente in capo all'Agenzia.

L'organizzazione del Dipartimento è stata fissata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 dicembre 2001.

Con d.p.c.m. 23 luglio 2002 si è pervenuti, infine, ad un complessivo ridisegno della disciplina generale concernente le strutture della Presidenza del Consiglio. In base a tale decreto le strutture generali (così come definite dall'articolo 1, comma 1, lettera f) sono così ripartite:

- l'Ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri
- 13 Dipartimenti (alcuni dei quali facenti capo ai ministri senza portafoglio)
- l'Ufficio di segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano
- l'Ufficio di segreteria della Conferenza Stato-città e autonomie locali
- l'Ufficio nazionale per il servizio civile
- le strutture di missione istituite, a norma dell'articolo 7, comma 4, del d.lgs. 303/1999.

Ad esse vanno ad aggiungersi le strutture di livello generale adibite ai compiti di organizzazione, gestione delle risorse, controllo e monitoraggio (art. 7, comma 1, d.lgs. 303/1999)

- l'Ufficio del segretario generale
- il Dipartimento per risorse umane e l'organizzazione
- il Dipartimento per le risorse strumentali
- il Dipartimento per il cerimoniale di Stato
- nonché tre Uffici (bilancio e ragioneria; controllo interno; voli di Stato, di Governo e umanitari).

Completano l'ordinamento alcune strutture, equiparate a quelle generali, che costituiscono uffici di diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio dei Ministri:

- l'Ufficio del Presidente, comprensivo della segreteria particolare;
- l'Ufficio stampa e del portavoce del Presidente;
- l'Ufficio del consigliere diplomatico;

- l'Ufficio del consigliere militare.

L'ordinamento delle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri, pur non potendosi equiparare a quello della Camera e del Senato, ha recepito comunque la distinzione tra uffici permanenti titolari di funzioni amministrative e istituzionali e uffici temporanei con compiti di staff. Inoltre le norme sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio sono improntate ad una notevole flessibilità, sia per quanto concerne la sua struttura, sia per quello che riguarda le procedure di adozione delle norme di organizzazione degli uffici. È in tal modo possibile ricomprendere nel Segretariato generale gli uffici di un Dipartimento, nel caso il Presidente non affidi la delega ad un ministro senza portafoglio. Analogamente, il Presidente del Consiglio, ove ne ravvisi l'opportunità, può istituire strutture temporanee di missione per lo svolgimento di compiti di particolare rilievo in un dato momento ed in relazione ad uno specifico obiettivo dell'esecutivo.

Tra le strutture di missione istituite sulla base delle nuove norme di organizzazione della Presidenza del Consiglio merita di essere menzionato in particolare l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto alla corruzione e delle altre forme di illecito all'interno delle pubbliche amministrazioni, posto alla diretta dipendenza del Presidente del Consiglio dei Ministri. L'organismo avrà ampi poteri, potrà accedere a tutte le banche dati delle pubbliche amministrazioni, potrà effettuare verifiche generali e accertamenti specifici sulla legalità e imparzialità dell'azione amministrativa, sulla regolarità delle funzioni espletate e dei servizi forniti.

Di recente i provvedimenti normativi di riorganizzazione della Presidenza del Consiglio sono stati oggetto di una importante sentenza della Corte Costituzionale (n. 221 del 22 maggio 2002). In tale decisione la Consulta – intervenendo sul conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Presidente della Corte dei Conti avverso alcune norme del d.lgs. 303/1999 e, conseguentemente, avverso i decreti di organizzazione emanati dal Presidente del Consiglio dei Ministri – ha ritenuto che deve ritenersi abrogata quella parte dell'articolo 9, comma 7, del d.lgs. 303/1999, nella parte che esclude i provvedimenti di riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri dal controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti. La Corte Costituzionale ha, infatti, rilevato che le norme di delega contenute nella legge

59/1997 non incidevano sull'ambito dei controlli sugli atti di governo previsto dalla legge 14 gennaio 1994, n.20.

La sentenza della Corte Costituzionale, nella sostanza, non giudica impropria la scelta di dare maggiore snellezza agli uffici dipendenti dal Presidente del Consiglio, ma rileva come essi possano essere emanati soltanto in presenza di norma primarie che ne consentano l'adozione

2.2.2. L'organizzazione dei Dipartimenti

I Dipartimenti, facenti capo ai Ministri senza portafoglio, hanno ricevuto una puntuale disciplina mediante decreti ministeriali emanati tra l'aprile 2000 ed il dicembre 2001:

- Dipartimento per gli Affari regionali: decreto ministeriale 17 aprile 2000;
- Dipartimento per le Politiche comunitarie: decreto ministeriale 19 settembre 2000;
- Dipartimento della Funzione pubblica: decreto ministeriale 2 ottobre 2000 e decreto ministeriale 31 ottobre 2001
- Dipartimento per le Pari opportunità: decreto ministeriale. 30 novembre 2000;
- Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento: decreto ministeriale 5 dicembre 2000;
- Dipartimento per le Riforme istituzionali e la devoluzione: decreto ministeriale 29 ottobre 2001;
- Dipartimento per la Protezione civile: decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 dicembre 2001;
- Dipartimento per l'Innovazione le tecnologie: decreto ministeriale 18 dicembre 2001

Infine, con uno **schema di d.lgs in fase di pubblicazione (verificare prima del visto si stampi)** si è provveduto a disciplinare l'organizzazione del Dipartimento per gli italiani nel mondo.

2.2.3. *il Segretariato generale*

Nel processo di ridisegno della Presidenza del Consiglio ha assunto particolare rilievo l'assetto del Segretariato generale e della figura del Segretario generale. L'Ufficio del Segretario generale ha avuto, nel periodo considerato, una prima disciplina con il d.p.c.m. 4 agosto 2000 (modificato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 febbraio 2002). A norma di tali decreti l'ufficio ha come attribuzioni principali l'analisi del programma di governo, l'analisi giuridico-amministrativa degli atti sottoposti al Segretario generale, nonché il supporto allo stesso nelle sue funzioni.

Le attribuzioni del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri ne hanno definito un profilo del tutto peculiare nell'ordinamento delle amministrazioni centrali. Il Segretario generale di palazzo Chigi, infatti, ha compiti che lo assimilano alla posizione di vertice amministrativo degli organi costituzionali (a cominciare dal Segretario generale della Presidenza della Repubblica), distinguendolo, di conseguenza, dalla figura omologa esistente in alcuni ministeri. Nella configurazione attuale della Presidenza del Consiglio, infatti, il Segretario generale riveste sia il ruolo di vertice dell'apparato amministrativo, sia di elemento di snodo tra il Presidente e la struttura amministrativa.

2.3. *I ministeri*

Il d.lgs. 300/1999 aveva fissato in 12 il numero dei ministeri, ripartendoli nel modo seguente:

- Affari esteri;
- Interno;
- Giustizia;
- Difesa;
- Economia e finanze;
- Attività produttive;
- Politiche agricole e forestali;
- Ambiente e tutela del territorio;
- Infrastrutture e trasporti;

- Lavoro, salute e politiche sociali;
- Istruzione, università e ricerca;
- Beni e attività culturali.

Sei dei dodici ministeri individuati dal d.lgs. 300/1999 derivavano da fusioni o accorpamenti di preesistenti ministeri, ovvero di attribuzioni ad essi di compiti prima spettanti ad alcuni dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri.

A seguito dell'emanazione del d.l.217/2001, convertito dalla legge 317/2001, si sono aggiunti, come detto (vedi 2.2.1.), altri due ministeri:

- Salute
- Comunicazioni.

Nel Titolo I, art. 3, del d.lgs. 300/1999 (come integrato dalle modifiche della legge 317/2001) sono individuate le strutture di primo livello dei ministeri. In dieci di essi (Interno, Giustizia, Economia e Finanze, Attività Produttive, Politiche agricole e forestali, Ambiente, Infrastrutture e trasporti, Lavoro e politiche sociali, Istruzione Università e Ricerca scientifica, ai quali si è aggiunto il ministero della Salute) è stato adottato il modello dipartimentale. Nei restanti quattro ministeri (Affari esteri, Difesa, Beni e attività culturali, ai quali si è aggiunto il ministero della Comunicazioni) le strutture di primo livello sono costituite dalle direzioni generali. Nei ministeri organizzati secondo il modello dipartimentale è stata soppressa (ove esistente) la figura del segretario generale. Essa, al contrario è stata istituita (o confermata) nei ministeri che hanno come strutture di primo livello le direzioni generali. In tali ministeri il segretario rappresenta il vertice dell'apparato amministrativo. Il Segretario generale (art. 6, comma, 2 del d.lgs. 300/1999) assicura il coordinamento dell'amministrazione, provvede all'istruttoria per l'elaborazione degli indirizzi e dei programmi di competenza del ministro, coordina gli uffici e le attività del ministero.

Nell'arco dei due anni successivi sono stati varati, i decreti di organizzazione dei singoli apparati. Alcuni di tali provvedimenti hanno avuto carattere, per così dire, interlocutorio. Sono stati emanati prefigurando le strutture in linea con gli eventuali accorpamenti o con la diversa dislocazione prevista dal decreto 300/1999. Sovente, quindi, si è trattato di un percorso a tappe, perché rinviava ad una diversa articolazione degli apparati.