

Gaetano D'Auria

Filosofia e pratica del capo II della l. 59/1997

(doi: 10.7390/9251)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, giugno 1999

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Giornata di studio su "L'istituzione del ministero per i Beni e le Attività culturali" nel quadro delle riforme amministrative

Filosofia e pratica del Capo II della legge 59/1997

di [Gaetano D'Auria](#)

Sommario: [1. Premessa.](#) - [2. La "filosofia" del Capo II in tre documenti del governo.](#) - [3. La "pratica" di due anni. Le tematiche maggiori.](#) - [4. Continua. Gli altri temi.](#) - [5. Tre rischi da mancato riordino dell'amministrazione statale.](#) - [Allegato. Le strutture organizzative dello Stato e degli enti pubblici menzionate nel d.lg. 112/1998.](#)

1. Premessa

Questa relazione si propone di esporre, da una parte, i principi ai quali è ispirato il Capo II della [l. 59/1997](#) e, dall'altra, lo stato di attuazione delle deleghe legislative in esso previste.

La prospettiva nella quale ci si pone è quella dell'organizzazione amministrativa, vale a dire dei mutamenti che sono stati o che dovrebbero prodursi nelle strutture dell'amministrazione statale per effetto del "conferimento" di funzioni a regioni-enti locali, realizzato - in base alla l. 59 - dal [d.lg. 112/1998](#)

Mi soffermerò, anzitutto, su alcuni documenti governativi che espongono la "filosofia" del Capo II della l. 59/1997, dedicato - appunto - al riordino dell'amministrazione statale. Questi documenti provengono dalla stessa "fonte" e, anzi, dallo stesso governo (Prodi) cui si deve l'iniziativa della l. 59. Inoltre, il governo in carica (D'Alema) li ha fatti implicitamente propri, dal momento in cui ha deciso, non solo di proseguire nell'attuazione della l. 59, ma di richiedere al parlamento una ulteriore proroga delle deleghe legislative contenute nel Capo II; proroga che il parlamento ha concesso con la [l. 50/1999](#) (art. 9, comma 6).

Si tratta, quindi, di documenti che costituiscono un riferimento essenziale per comprendere, da un punto di vista "interno" al processo di riforma, in che modo il legislatore delegato intende interpretare il proprio ruolo nell'attuazione del Capo II.

Darò conto, in secondo luogo, delle realizzazioni che, sempre sul versante dell'organizzazione amministrativa (presidenza del consiglio dei ministri, ministeri, enti pubblici), sono seguite all'approvazione della l. 59.

Prima di procedere, occorre rammentare che il Capo II della l. 59/1997 attribuisce al governo una serie di deleghe legislative affinché i "conferimenti" di funzioni statali a regioni - enti locali, previsti dal Capo I (e disposti dal d.lg. 112/1998), siano "tradotti", sul versante dei ministeri e degli enti pubblici, in assetti organizzativi congruenti con le residue funzioni dello Stato; inoltre, e al di là di questa esigenza, esso offre l'opportunità di razionalizzare e riordinare le amministrazioni statali, per adeguarne l'organizzazione alle regole dell'efficienza e della funzionalità rispetto agli obiettivi da perseguire ed ai servizi da rendere alla collettività.

Strettamente connesse al Capo II (rispetto al quale pongono anche qualche problema di coordinamento) sono altre due norme, collocate nel Capo I della l. 59, che riguardano: l'emanazione di regolamenti governativi (ex art. 13 l. 59, del quale *infra*) per il riordino delle strutture centrali e periferiche interessate dal decentramento (art. 7, comma 3); l'emanazione di decreti del presidente del consiglio dei ministri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire a regioni - enti locali e per la loro ripartizione fra regioni ed enti locali (art. 7, comma 1).

Può essere utile ricordare, altresì, che il processo di riforma avviato nel 1997 (ma, in realtà, fin dal 1992-93, quando le leggi 421/1992 e 537/1993, rispettivamente del governo Amato e del governo Ciampi - Cassese, riportarono in primo piano i temi della riforma amministrativa), avrà un momento di verifica a fine luglio 1999 (data di scadenza, in base alla citata l. 50/1999, delle deleghe legislative concesse, nel 1997, dalla l. 59).

2. La "filosofia" del Capo II in tre documenti del governo

La "filosofia" della riforma, così come interpretata dal soggetto - il governo - che ad essa è stato delegato dalla l. 59/1997, si trova esposta in tre documenti, presentati - nel corso di un anno - al consiglio dei ministri: i primi due, dal ministro per la funzione pubblica; il terzo, dal presidente del consiglio.

Questi documenti hanno caratteristiche (e finalità) diverse. Il primo indica gli obiettivi dell'azione di governo sul fronte della riforma amministrativa, una volta ottenuta dal parlamento l'approvazione delle leggi ([59/1997](#), [94/1997](#) e [127/1997](#)) che hanno avviato ad attuazione un capitolo fra i più importanti del programma di governo: quello, appunto, dedicato alla riforma amministrativa.

Il secondo è, al tempo stesso, un bilancio (per molti versi celebrativo) del lavoro di riforma svolto in un anno dall'approvazione della l. 59/1997 (e delle altre due leggi, ma, soprattutto, della l. 127/1997) e l'esposizione dei contenuti che il governo intende dare alla propria azione per completare il disegno di riforma, specie sul versante degli assetti organizzativi (ciò che ne fa il documento, per noi, più ricco di informazioni). Su questa linea, il terzo documento si dà carico di alcuni problemi molto concreti, ma d'importanza decisiva per il buon esito dell'operazione di riordino organizzativo: il che spiega la sua diretta provenienza dal presidente del consiglio.

2.1. Il primo documento (27 giugno 1997) è di poco successivo all'approvazione della l. 59, nonché della l. 127/1997 (relativa, in particolare, agli enti locali) e della l. 94/1997 (sulla nuova struttura del bilancio dello Stato). Vi si afferma che l'approvazione di queste leggi risponde alla "necessità estrema e urgente di misure nella direzione del decentramento, della semplificazione e della riforma dell'amministrazione (statale)" e che, in questo quadro, è essenziale coniugare il conferimento di funzioni a regioni - enti locali con il riordino dei ministeri e degli enti pubblici nazionali: "è infatti evidente - si legge nel documento - che trasferire competenze dal centro alla periferia senza contestualmente riformare profondamente il centro è un'operazione destinata a sicuro fallimento".

2.2. Il secondo documento (15 maggio 1998) contiene - fra l'altro - un primo bilancio di quanto realizzato in attuazione della l. 59/1997, a cominciare dai "conferimenti" realizzati dal d.lg. 112/1998. Ma la sua parte più impegnativa è dedicata al "secondo tempo" della riforma e, cioè, all'attuazione del Capo II della l. 59. In tale direzione, il documento offre una precisa ricognizione - interpretazione dei principi ispiratori della legge e propone, su questa base, un vero e proprio programma di lavoro, di cui espone itinerari e

priorità. Dico subito che la ricostruzione dei principi è condivisibile (a parte l'eccesso di enfasi che attraversa buona parte del documento).

Il documento conferma l'unitarietà del quadro di riforma, nel senso che "il ridisegno dell'amministrazione (centrale e periferica dello Stato) è l'altra faccia del conferimento delle funzioni alle regioni e alle autonomie locali" e che parte decisiva di questo "ridisegno" è la nuova disciplina in materia di dirigenza, lavoro pubblico e contrattazione collettiva, contenuta - in prima attuazione del Capo II - nei [d.lg. 396/1997](#) e [80/1998](#) (cui si deve aggiungere, ora, il [d.lg. 387/1998](#)). Ricorda poi il documento che al principio di modernizzazione organizzativa e tecnologica dell'amministrazione si riporta il dpr (regolamento) 513/1997, il quale - sempre nell'ambito del Capo II - ha attuato la prescrizione relativa alla disciplina degli "atti, documenti e contratti in forma elettronica", formati dalla pubblica amministrazione.

I principi relativi alle altre "teste di capitolo" del Capo II sono, in sintesi, i seguenti:

- *presidenza del consiglio dei ministri*: "è ... destinata a mutare di ruolo, diminuendo fino a quasi annullarle le funzioni di gestione attiva relative a specifici settori di attività di governo e massimizzando, invece, il ruolo di indirizzo, di guida e di definizione delle grandi politiche nazionali";
- *ministeri ed enti pubblici*: "le scelte di riforma dell'amministrazione centrale (ministeri ed enti pubblici) non possono essere in contraddizione con le scelte di decentramento già fatte in attuazione del Capo I, anzi devono completare e rafforzare il disegno di decentramento". Del resto, quanto ai ministeri, "la legge è chiarissima - dice il documento - nel richiedere la diminuzione del loro numero e il riaccorpamento e la razionalizzazione delle loro competenze; più genericamente, a proposito degli enti pubblici, il documento si limita a prendere atto che occorre "armonizzare l'organizzazione per enti, che tanto segna l'esperienza italiana, con la scelta fatta di potenziare le regioni e il sistema delle autonomie locali";
- *strumenti di monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione amministrativa*: l'affinamento e il potenziamento di questi strumenti (che il legislatore delegato dovrebbe disciplinare con riguardo a tutte le amministrazioni e non solo alle amministrazioni dello Stato) debbono rispondere ad almeno quattro esigenze: (a) migliorare, all'interno di ciascuna amministrazione, il rapporto risorse - risultati; (b) elevare la qualità dei servizi resi ai cittadini; (c) costruire i presupposti per valutare la *performance* dei dirigenti e le loro responsabilità; (d) consentire la comparabilità, in termini di *standard* e rendimenti, fra le amministrazioni italiane e quelle degli altri paesi appartenenti all'Unione europea;
- *formazione del personale e strutture di formazione*: la riforma amministrativa, complessivamente intesa, dev'essere accompagnata "da idonei e adeguati processi formativi e dal riordino delle strutture di formazione", per consentire agli addetti di acquisire "gli strumenti e la professionalità necessari a padroneggiare i cambiamenti in atto e il nuovo ruolo che le amministrazioni (statali) vanno assumendo".

Si tratta, come si vede, di principi che sono anche obiettivi delle deleghe da esercitare (o, in parte, già esercitate). A questi si aggiungono, nella parte finale del documento, alcune interessanti indicazioni di metodo e di merito.

Le indicazioni di metodo si possono ridurre a due. Esse riguardano i modelli organizzativi e l'amministrazione periferica.

I modelli organizzativi. Nel procedere al riordino dell'amministrazione statale, occorre tener presente che la "cassetta degli attrezzi" messa a disposizione dalla l. 59/1997 consente di utilizzare diversi modelli organizzativi: oltre al modello "ministero", i modelli "amministrazione autonoma", "agenzia", "servizio nazionale", "ciascuno dotato di particolari caratteristiche e capacità, finalizzate all'esercizio delle diverse tipologie di funzioni e di compiti che lo Stato deve svolgere, sia in ragione dell'appartenenza all'Unione Europea, sia in ragione del nuovo assetto decentrato, sia in ragione delle nuove esigenze di regolazione e di governo che via via emergono e si sviluppano". Interessante, in proposito, il richiamo del documento alla "ormai acquisita distinzione fra compiti che sono attribuiti alle autorità indipendenti, poste fuori dall'indirizzo di singoli ministri; compiti di indirizzo, di elaborazione delle politiche e di controllo sui risultati,

di competenza dei singoli ministri; compiti di amministrazione attiva, che devono essere svolti dalle strutture ministeriali; e, infine, compiti operativi o di valutazione tecnica, che sono meglio svolti da strutture organizzative in forma di agenzia o, nel caso che siano diffusi sul territorio, in forma di servizio nazionale". Di qui, l'esigenza di una accurata ricognizione delle funzioni che persistono in testa allo Stato centrale, sicché a queste (ed alle loro più razionali aggregazioni o combinazioni) corrisponda il modello organizzativo più idoneo. Inoltre, nell'operazione di riordino-soppressione-fusione dei ministeri, le attuali direzioni generali potranno "essere aggregate sia all'interno di ciascuna amministrazione, sia fra amministrazioni diverse: dall'aggregazione può nascere un dipartimento, o un'amministrazione ad ordinamento autonomo o un'agenzia".

L'amministrazione periferica "è tendenzialmente residuale", dal momento che gran parte dei compiti amministrativi localizzabili sul territorio è stata affidata alle regioni e agli enti locali" e che una serie di altri compiti e funzioni è stata attribuita ad organismi dotati di autonomia funzionale, come le scuole e le università; ciò, fermo restando il ruolo degli organi di rappresentanza periferica dello Stato (in sostanza, le prefetture) con funzioni di raccordo, supporto e collaborazione con le regioni e le autonomie locali. L'amministrazione periferica dovrà, quindi, essere riorganizzata - conclude il documento - nel senso che i suoi uffici dovranno svolgere "o compiti che non possono essere affidati ad enti già operanti sul territorio, o fungere da terminali per la collaborazione e il coordinamento ... fra il centro e le varie parti del sistema, assicurando, in particolare, la comunicazione, la circolazione delle informazioni, il supporto e la diffusione delle innovazioni, la verifica delle criticità".

Le indicazioni di *merito* riguardano soprattutto la fusione e trasformazione di ministeri (ad es., Tesoro e Finanze, Università e Pubblica istruzione; riunione in due ministeri - Ambiente e territorio, Trasporti e infrastrutture - dei tre ministeri che si occupano di ambiente, lavori pubblici, trasporti e marina mercantile; assorbimento del dipartimento della funzione pubblica nel ministero del lavoro, relativamente alle competenze in materia di lavoro pubblico), misure per migliorare la funzionalità degli enti pubblici (ma con indicazioni generiche su soppressioni, fusioni o assorbimento in ministeri o altre amministrazioni), l'articolazione degli strumenti di misurazione e valutazione delle attività amministrative (distinguendo, nell'area del controllo interno di gestione, sia tra verifiche di correttezza gestionale e controllo di gestione propriamente detto, sia tra valutazione delle *policies* e valutazione dei risultati a livello di utilizzazione dei singoli *budget* dirigenziali).

2.3. L'ultimo documento (29 luglio 1998) riprende i motivi di fondo del documento precedente, marcando, peraltro, la necessità di attuare in maniera "unitaria, organica e complessivamente coerente" il Capo II della l. 59/1997. Ciò - spiega il documento - per quattro ragioni.

Anzitutto, per la imprescindibile necessità di ridurre, come vuole la legge, il numero dei ministeri e di procedere ad un loro riordino per aree funzionali (cosa che non sarebbe possibile se i ministeri venissero riordinati uno per volta).

In secondo luogo, per il nesso che lega la riforma dei ministeri a quella della presidenza del consiglio, che assolve - oggi - a compiti da trasferire, secondo la l. 59, ad una serie numerosa di ministeri, così che la presidenza si occupi esclusivamente di rapporti istituzionali - oltre che con il parlamento e con gli altri organi costituzionali dello Stato - con l'Unione Europea, con il sistema delle autonomie locali e con le confessioni religiose, nonché di organizzazione e riforma amministrativa.

In terzo luogo, per la duplice, reciproca implicazione (a) tra riforma dell'amministrazione statale e riforma degli enti pubblici e (b) tra riforma dell'amministrazione centrale e riforma dell'amministrazione periferica dello Stato. In quarto luogo, per la "opportunità" di adottare modelli organizzativi tendenzialmente omogenei nell'organizzazione interna dei ministeri (dove: i "dipartimenti" debbono essere intesi come corrispondenti a "grandi aree funzionali organiche"; la figura del segretario generale dovrebbe essere incompatibile con l'esistenza dei dipartimenti, poiché, in caso contrario, aggiungerebbe un ulteriore livello di intermediazione fra ministro e direttori generali; non dev'essere aumentato il numero delle direzioni generali attualmente esistenti; debbono essere soppresse le strutture che svolgano funzioni attribuite ad agenzie).

Il documento prosegue con un capitolo intitolato "L'eccezionalità di eventuali interventi anticipatori di un quadro coerente e unitario. I casi in cui è ammissibile e le condizioni necessarie". Vi si porta l'esempio del ministero delle politiche agricole (il cui riordino è stato approvato o, meglio, annunciato, nel contesto del d.lg. 143/1997, emanato per evitare un secondo *referendum* abrogativo delle norme che lo riguardavano), ma già prima il documento aveva accennato al riordino - fusione del ministero del Tesoro e del ministero del Bilancio (realizzato in attuazione di norme diverse da quelle della l. 59/1997). Non si esclude, però, che altri casi si possano verificare; per il che, si ritiene utile fissare "due cautele": "che l'impianto complessivo sia omogeneo rispetto ai principi ed ai criteri generali richiamati (nel documento)" e "che l'eventuale anticipazione trovi fondate e molto convincenti ragioni".

3. La "pratica" di due anni. Le tematiche maggiori

Con quest'ultima parte del terzo documento governativo siamo ormai proiettati nella "pratica" del Capo II della l. 59/1997.

3.1. Non intendo riferire, naturalmente, di tutti i provvedimenti emanati dal governo in attuazione delle deleghe legislative recate dal Capo II. Si tratta, in estrema sintesi, di una ventina di decreti legislativi, che riguardano - per oltre la metà - riordini di enti pubblici (molti dei quali appartenenti all'area dei beni e delle attività culturali). Gli altri hanno ad oggetto l'istituzione del ministero per i Beni e le Attività culturali, la riforma del Secit (ora "servizio consultivo ed ispettivo tributario"), la creazione della società "Sviluppo Italia", il completamento della privatizzazione del pubblico impiego. A questi vanno aggiunti i decreti legislativi che, nel dare attuazione al Capo I della l. 59, anticipano, in certe materie o settori, modificazioni organizzative autorizzate dal Capo II: sono, oltre al d.lg. 112/1998, i decreti 143/1997 (agricoltura) e 469/1997 (mercato del lavoro), più sopra citati, e 115/1998 (agenzia dei servizi sanitari regionali).

Per i dettagli, mi permetto di rinviare, da una parte, alla *Relazione semestrale (20 dicembre 1998) sullo stato delle riforme previste dalla legge 15 marzo 1997, n. 59*, elaborata dalla "Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa" (la c.d. "Bicameralina") [1], e, dall'altra parte, ad un prezioso documento di lavoro dal titolo *Attuazione della legge n. 59 del 1997: adempimenti, scadenze, realizzazioni*, elaborato periodicamente dalla "Segreteria tecnica del gruppo di coordinamento per l'attuazione della l. n. 59/97" (costituita presso la presidenza del consiglio dei ministri), da ultimo aggiornato al 9 marzo 1999.

Questi documenti sono ricchissimi di informazioni, eppure non rappresentano l'intero quadro delle riforme in atto (tanto meno di quelle organizzative). Essi hanno ad oggetto, infatti, gli atti normativi che - ai vari livelli - sono stati emanati o sono in corso di emanazione come sèguiti operativi della l. 59/1997; non considerano, invece, tutta una serie di provvedimenti che si ricollegano a processi di riforma innescati da altre norme, che vanno dalle leggi di accompagnamento alle "finanziarie" 1997, 1998 e 1999, alle leggi di riordino dell'amministrazione della difesa, alla l. 94/1997 (già citata) sulla nuova struttura del bilancio e sulla unificazione dei ministeri del Tesoro e del Bilancio, alla legge sui lavori pubblici (c.d. Merloni *ter*), ad un complesso di altre leggi che hanno interessato, nel corso dell'anno, quasi tutte le amministrazioni statali, con riflessi di maggiore o minor rilievo anche sul piano degli assetti organizzativi.

Ho già accennato, del resto, che lo stesso d.lg. 112/1998 si occupa in più punti di strutture amministrative dello Stato e degli enti pubblici, ora per sopprimerle o per sottrarre loro funzioni, ora per modificarle o per annunciarne successive modifiche, ora per crearne di nuove (ho predisposto, al riguardo, un apposito [allegato](#) a questa relazione).

Vi sono, infine, le leggi *in itinere*, fra le quali non si può far a meno di ricordare quella sulla riforma dell'amministrazione della giustizia, quella sulla lotta alla corruzione amministrativa, quella sul riordino delle carriere prefettizia e diplomatica: ciascuna con il suo "valore aggiunto" in termini di impatto su importanti "pezzi" di organizzazione e sugli equilibri complessivi del sistema centrale.

Sono sufficienti questi accenni per rendersi conto che la "pratica" della riforma è, sul versante

"organizzazione dell'amministrazione statale", tutt'altro che circoscritta all'attuazione del Capo II della l. 59/1997; è, anzi, abbastanza evidente che, col passare del tempo (sono trascorsi, ormai, due anni dall'entrata in vigore della l. 59), il legislatore delegato ex Capo II della l. 59 troverà impedimenti crescenti all'opera, già di per sé impervia, di razionalizzazione, essendo costretto a fare i conti con una realtà in cui le strutture e gli assetti organizzativi sui quali è legittimato ad intervenire sono già stati innovati - in maggiore o minor misura - nel segno di altre norme e secondo logiche ("filosofie") diverse da quella della l. 59.

Per questa ragione, sarà difficile, ad esempio, intervenire sull'organizzazione di alcuni ministeri che hanno seguito linee di riforma esterne alla l. 59 e che sono approdati a riordini anticipati rispetto a quello generale previsto dal Capo II. Il caso più significativo è certamente quello del ministero del Tesoro, appena unificato - come detto - con il ministero del Bilancio, ma per il quale non mancano ipotesi di ulteriore riforma: sia per portare fuori da questo ministero alcune funzioni (come quelle in materia di interventi nelle aree depresse, che meglio sarebbero allocate in un "ministero delle attività produttive"), sia per fonderlo con il ministero delle finanze.

Non sembra meno difficile intervenire sul ministero delle Politiche agricole (erede del ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, già ministero dell'agricoltura e delle foreste), che un decreto legislativo del quale s'è detto ed un (imminente, a quanto sembra) regolamento di organizzazione hanno ormai consolidato, rendendone oltremodo problematica la confluenza nel ministero delle attività produttive.

Per il ministero degli Affari esteri è in dirittura d'arrivo uno specifico regolamento di organizzazione, il quale dà per scontato che nessuna osmosi debba esservi tra le funzioni di questo ministero e quelle di altri ministeri (e così, invece, non è).

Il ministero del Commercio con l'estero è diventato, proprio in virtù di una delega legislativa esercitata ex Capo I della l. 59 (art.4, comma 4, lett. c)), il fulcro di un "ordinamento sezionale" che si occupa di credito, garanzie e assistenza agli esportatori italiani, sicché non c'è voce che ne sostenga l'assimilazione nel (futuro ed incerto) ministero delle attività produttive (del resto, esso è stato riordinato, a norma dell'art. 7, comma 3, l. 59, con un regolamento pubblicato a fine 1998 [2]). Né è chiaro se, in questo stesso ministero, si abbia intenzione di far confluire quel che resta del ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni, anch'esso di recente riordinato come "ministero delle Comunicazioni".

V'è, poi, il ministero dell'Ambiente, che ha resistito con successo a più ampi "conferimenti" di funzioni verso il sistema delle autonomie e che mira, di conseguenza, a mantenere integra la sua identità, rifuggendo da ogni contaminazione con gli altri ministeri che si occupano di "territorio" (lavori pubblici, trasporti).

Come se non bastasse, l'unione personale - nel governo Prodi - dei ministri dell'Università e dell'Istruzione, che faceva presagire la riunificazione dei due ministeri, è venuta meno nell'ultima compagine governativa.

Resta a dire del ministero della Difesa e del ministero dei Beni culturali. Il primo, che era estraneo ai "conferimenti", ha ormai completato il proprio riordinamento (sulla base di norme risalenti al 1996), secondo principi e criteri che sono - né più né meno - quelli che dovrebbero guidare la riforma globale dei ministeri: riduzione delle direzioni generali e delle articolazioni periferiche, semplificazione dei rapporti fra le unità organizzative interne all'amministrazione, diminuzione del numero dei dipendenti, risparmi di gestione.

Il secondo è l'emblema del "fai da te" della riforma, non essendovi ragioni sostanziali per approvare il relativo decreto ([368/1998](#)) in via anticipata rispetto al complessivo riordino dei ministeri; inoltre, la *pruderie* dei riformatori - dettata dall'opportunità di evitare conflitti con altri ministeri (e con altri ministri) - ha fatto perdere l'occasione per far confluire nel nuovo ministero le funzioni amministrative esercitate dallo Stato in materia di editoria e diritto d'autore (presidenza del consiglio dei ministri), istituti di cultura italiana all'estero (ministero degli affari esteri), edifici di culto (ministero dell'interno).

Insomma, nell'opera di razionalizzazione organizzativa, la logica della settorialità e della frammentazione ha prevalso, finora, sul principio di contestualità enunciato dalla l. 59 e (ancor più solennemente) dai documenti governativi citati all'inizio.

3.2. Non meno problematico si prospetta il riordino di quella che dovrebb'essere, per il Capo II della l. 59/1997, la "residua" amministrazione periferica dello Stato.

Come si sa, degli attuali 18 ministeri, sei non hanno strutture periferiche (Industria, Commercio estero, Politiche agricole, Comunicazioni, Ambiente, Università) e uno ne ha fuori dal territorio nazionale (Esteri).

Degli altri ministeri, alcuni hanno ottenuto provvedimenti di riordino che interessano anche le loro articolazioni periferiche (Tesoro, Difesa, Beni culturali), le quali rimarranno, come quelle di altri ministeri (Finanze, Giustizia), sostanzialmente identiche a ciò che sono oggi e manterranno un rapporto diretto con le rispettive amministrazioni centrali. Restano, oltre al ministero dell'Interno, sei ministeri (Istruzione, Lavori Pubblici, Trasporti, Lavoro, Sanità) con apparati periferici ormai rarefatti (fatta eccezione per il ministero dell'Istruzione), onde la confluenza di questi in un unico "ufficio territoriale del governo" (o "delegazione regionale del governo") si risolverebbe, comunque, in una operazione di scarso rilievo.

Non si hanno, invece, notizie ufficiali (benché ve ne siano di ufficiose) circa il riordino della presidenza del consiglio dei ministri, salvo a dire che due provvedimenti recenti hanno stabilito l'"ordinamento transitorio" del segretariato generale (dpcm 6 agosto 1998 e 31 dicembre 1998 [3]).

3.3. La domanda che ci si può porre è, a tal punto, quasi retorica: quali margini residuano per attuare il principio di delega per cui le strutture dei ministeri debbono essere (ex art. 3, comma 1, lett. d, e art. 7, comma 3 l. 59/1997) "soppresse, trasformate o accorpate"?

Ripeto che tutti i ministeri sono (potrebbero essere) oggetto di revisione-razionalizzazione delle loro strutture organizzative, naturalmente entro i limiti temporali della delega legislativa ex art. 11, comma 1, l. 59, come prorogati dall'art. 9, comma 6 della l. 50/1999 (31 luglio 1999). Ma, se non si riuscirà ad intaccare il *totem* dei ministeri, si rifarà per la terza volta lo stesso errore che si è già fatto due volte: nel 1972 e nel 1977, quando il trasferimento di funzioni a regioni ed enti locali non fu accompagnato da effettive ristrutturazioni e ridimensionamenti degli apparati dello Stato.

3.4. Al rischio che poco cambi nella struttura dell'amministrazione centrale se ne aggiunge un altro, che potrebbe discendere dall'applicazione di una norma della l. 59/1997 (l'art. 13), improntata all'esigenza, senz'altro apprezzabile, di restituire flessibilità all'organizzazione interna dei ministeri.

La norma, dopo aver delegificato "l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei ministeri", demanda a regolamenti governativi l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale (lett. b) e la periodica revisione delle piante organiche (lett. d), nonché a decreti ministeriali "di natura non regolamentare" la definizione dei compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali (lett. e).

In questo modo, si aprono, per l'organizzazione dei ministeri, tutti i vantaggi di una elasticità prima d'ora sconosciuta: anzitutto, perché viene meno la necessità della legge come "fonte" dell'organizzazione di vertice (ferma restando, beninteso, la fissazione per legge dei principi fondamentali di organizzazione, ex art. 97, comma 1 Cost.); in secondo luogo, perché la competenza dei regolamenti governativi viene limitata all'individuazione delle strutture più elevate, i dipartimenti e le direzioni generali; in terzo luogo, perché si lascia ai ministri di regolare con propri atti (sempre modificabili senza alcun formalizzato procedimento) gli uffici dirigenziali minori e le loro competenze.

Lo scopo della norma è, dunque, nobile, ma è forte il pericolo che esso venga piegato alla soddisfazione di esigenze estranee, se non opposte, a quelle che l'hanno ispirata. E' stato osservato, infatti, che dipartimenti, direzioni generali e uffici dirigenziali da esse dipendenti saranno individuati "su proposta del ministro competente", vale a dire ad iniziativa del soggetto che, essendo titolare del ministero da riordinare ed eventualmente (ma, in realtà, sempre) da ridimensionare, dovrebbe proporre l'amputazione

di parti più o meno rilevanti dell'organizzazione che dà ragione e spessore al suo "essere ministro". Non è difficile prevedere, quindi, che le resistenze dei ministri si salderanno con quelle, scontate, delle burocrazie ministeriali nel ridurre al minimo i "danni" del cambiamento [4].

Come se non bastasse, l'art. 13 della l. 59 rappresenta un vero e proprio cuneo fra le esigenze di razionalità - efficienza dell'organizzazione e spinte delle burocrazie a moltiplicare i posti di dirigente (diversi da quelli di dirigente generale), poiché rimette ai singoli ministeri la determinazione di queste posizioni.

3.5. E' finora mancata, poi, quella ricognizione delle "residue funzioni dello Stato" che sarebbe stata indispensabile per ridisegnare l'amministrazione centrale e periferica sulla base dei modelli organizzativi, diversi da quello ministeriale, cui la l. 59 consente di far ricorso.

Per altro verso, l'opportunità di costituire "dipartimenti" dovrebbe essere utilizzata per raccogliere in una struttura più ampia della tradizionale direzione generale le competenze (e connesse responsabilità) necessarie al perseguimento di grandi funzioni-obiettivo; il che implicherebbe, ovviamente, la riduzione delle attuali direzioni generali e dei relativi posti di funzione dirigenziale. Non v'è, però, nessuna garanzia che così avvenga, poiché la scelta dipartimentale, laddove già effettuata (Finanze, Tesoro, Politiche agricole, Sanità, Trasporti e navigazione), è valsa, sempre, a far "lievitare" i posti di funzione dirigenziale e, quindi, a frammentare (anziché a ricomporre), sotto il "tetto" del dipartimento, i compiti e le responsabilità. Con risultati, però, di tutta soddisfazione per le burocrazie ministeriali, avendo esse "incassato" sia la elevazione al "livello B" dei posti di "capo dipartimento", sia la moltiplicazione dei posti di direttore generale all'interno di ciascun dipartimento.

3.6. Sempre in tema di "flessibilità" delle strutture, sembra ormai abbandonato anche un altro dei principi di riforma, ai quali il governo - nell'ultimo dei documenti che menzionavo all'inizio - aveva dichiarato di volersi ispirare.

Il principio è quello per cui i ministeri e le altre amministrazioni che eserciteranno le residue funzioni statali siano, entro certi limiti, "scomponibili" e "ricomponibili", nel senso che articolazioni e competenze dei dipartimenti e delle direzioni generali potrebbero essere - con atto del presidente del consiglio dei ministri - accorpate e scorporate, sia in ragione di necessità o convenienze politico - amministrative, sia per onorare un altro importante principio della l. 59: quello in base al quale l'organizzazione dei ministeri deve viaggiare "in parallelo all'evolversi della struttura del bilancio dello Stato" (art. 12, comma 1, lett. m)) e, cioè, all'indicazione, da parte del parlamento, delle "missioni" che, con la decisione di bilancio, esso chiede all'amministrazione di perseguire. Ma siccome l'organizzazione di primo livello (dipartimenti e direzioni generali) dei ministeri sarà stabilita con regolamenti e questi non sono affatto - per ragioni note - uno strumento maneggevole, ecco che diventa estremamente problematico intervenire sulle strutture per adeguarle al mutamento - qualitativo e quantitativo - delle funzioni - obiettivo e far sì che ciascuna funzione, specie se "in condominio" fra più amministrazioni, sia sempre associata ad una struttura unitaria, cui spetti la responsabilità della gestione e dei risultati che il parlamento chiede di conseguire.

3.7. Con ciò, siamo già al cuore di un altro problema: quello del rapporto e, anzi, della coniugazione tra riforma dell'organizzazione e nuova struttura del bilancio. Si tratta di un problema e di un rapporto cui dedicavano qualche attenzione anche i primi documenti del governo ai quali ho fatto riferimento (ma che sono scomparsi nell'ultimo documento, quello - come detto - politicamente più impegnativo).

Senza scendere in dettagli, occorre dire che l'attuazione della l. 59/1997 e quella della [l. 94/1997](#) (relativa, appunto, alla nuova struttura del bilancio dello Stato) hanno proceduto, finora, in maniera reciprocamente indipendente.

La l. 94 ha prodotto i suoi maggiori risultati (oltre che sul piano della riorganizzazione del ministero del Tesoro) in termini di semplificazione della decisione di bilancio: il parlamento non approva più 6.000 e passa capitoli di entrata e di spesa, ma si concentra su 250 grandi aggregati, che corrispondono - pressappoco - alle direzioni generali dei ministeri ed alle funzioni che sono loro affidate (anche se, poi, i capitoli sono fatti sopravvivere a fini interni di "gestione operativa", con il risultato di aver mantenuto sia la

frammentazione amministrativa, sia il micropotere degli oltre 10.000 dirigenti che annovera l'amministrazione dello Stato); per contro, il governo (ciascun ministro) dovrebbe impostare la propria attività sulla base di piani e programmi, articolare le priorità d'intervento, dislocare le forze - organizzative, umane e materiali - per conseguire al meglio gli obiettivi indicati dal parlamento, presentare - infine - il rendiconto della propria gestione.

Nulla di tutto questo è accaduto finora. I ministri non fanno programmi, né impartiscono - in genere - direttive o indirizzi ai loro dirigenti generali; questi dovrebbero essere i responsabili esclusivi della gestione, ma la mancanza di indirizzi è un ottimo alibi per chiedere il preventivo assenso (che equivale a coinvolgimento in responsabilità) del ministro sulle operazioni più importanti (la persistenza dei "capitoli" di bilancio aggrava la situazione, poiché il dirigente generale che volesse modificare numero e dotazione dei propri capitoli è posto in condizione di potenziale e permanente conflittualità con i dirigenti che gestiscono i capitoli); i ministri sono tutt'altro che restii a farsi coinvolgere nella gestione *day to day* dell'amministrazione e, così, poco o nulla è cambiato da quando è stata introdotta la distinzione - separazione fra "politica" e "amministrazione".

3.8. Due "prove" di ciò che dico. La prima. Nell'aprile del 1998, la Corte dei conti, con un documento forse poco conosciuto, ha censurato il governo per il mancato rispetto, da parte sua, dello "stretto nesso funzionale" tra decisione di bilancio e messa a punto delle direttive generali di indirizzo politico - amministrativo, "che dei bilanci delle singole amministrazioni (dovrebbero costituire) - dice la Corte - analitica e puntuale rappresentazione in termini di obiettivi, priorità e programmi da realizzare nel corso dell'esercizio finanziario". Il tutto, con pregiudizio sia della logica di "demarcazione tra l'attività politica di indirizzo e quella amministrativa di gestione", sia del controllo parlamentare (tramite il riscontro della Corte dei conti sull'efficienza ed efficacia della gestione finanziaria e dell'azione amministrativa) in ordine all'adempimento delle missioni affidate all'amministrazione [5].

Le direttive, però, continuano a mancare o sono - con rare eccezioni - assolutamente generiche o semplicemente descrittive delle risorse finanziarie assegnate dal bilancio. Così come sono del tutto insoddisfacenti - e questa è la seconda "prova" - le "note preliminari" agli stati di previsione della spesa, nelle quali i ministri dovrebbero esporre gli obiettivi che le loro amministrazioni intendono conseguire, gli *standard* dei servizi e degli interventi, gli indicatori di efficacia ed efficienza che si propongono di utilizzare per valutare i risultati: elementi, tutti, che sarebbero indispensabili per mettere gli obiettivi a raffronto con i costi previsti dai programmi e con i "prodotti" dell'attività svolta.

3.9. La misurazione e la valutazione dell'attività amministrativa sono oggetto, nella l. 59/1997, di una specifica delega legislativa (art. 11, comma 1, lett. c); 17), sicuramente fra le più importanti di tutte quelle contenute nella l. 59/1997.

I principi della delega definiscono, essenzialmente, tre obiettivi. Il primo consiste nell'introduzione del controllo interno di gestione a tutti i livelli di governo e di direzione delle amministrazioni: il livello delle "scelte strategiche", che è quello degli organi di direzione politica, nel quale si decide l'allocazione delle risorse fra i diversi impieghi possibili, si programmano gli interventi e si elaborano gli strumenti di bilancio; il livello delle "scelte direzionali", che coinvolge in vario modo la dirigenza politica e quella amministrativa, dove l'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione sono soggette ad analisi continue e sistematiche, per verificare l'efficienza con cui vengono realizzati gli interventi programmati e mettere in atto tutte le correzioni necessarie o utili ad orientare l'amministrazione verso il raggiungimento dei suoi obiettivi; il livello delle "scelte gestionali", che è quello dei centri di costo o di responsabilità, nel quale si valuta la congruità dei risultati rispetto agli obiettivi programmati e, quindi, la qualità dei beni prodotti, l'efficienza dei servizi erogati, l'efficacia degli interventi realizzati [6].

Il secondo obiettivo consiste nell'impegnare le amministrazioni a sviluppare un'autonoma cultura dei controlli interni, a fini di miglioramento dell'azione amministrativa e dei servizi alla collettività. Per questo, si stabiliscono precisi obblighi a carico delle amministrazioni: l'adozione di un sistema informativo - statistico (alimentato da rilevazioni periodiche dei costi, delle attività e dei prodotti) a supporto del controllo interno di gestione; la costruzione di indicatori di efficienza, efficacia ed economicità; l'elevazione

degli *standard* qualitativi dei servizi al pubblico (con attribuzione ai cittadini di diritti soggettivi a prestazioni "di qualità"); il coinvolgimento degli utenti nella valutazione dell'attività amministrativa e dei servizi pubblici; lo svolgimento di valutazioni comparative, all'interno di ciascuna amministrazione e fra amministrazioni diverse, di costi, rendimenti e risultati. L'intera attività di misurazione, monitoraggio e valutazione è destinata a confluire in una banca - dati presso la presidenza del consiglio dei ministri, da rendere accessibile sia alle amministrazioni, sia al pubblico.

Il terzo obiettivo è quello di collegare i controlli interni con il controllo esterno della Corte dei conti sui risultati delle pubbliche gestioni. Dopo la riforma del 1994, infatti, i controlli della Corte dei conti, esercitati da una posizione di assoluta neutralità e indipendenza, si iscrivono - come ha detto la Corte costituzionale - in un "rapporto fortemente collaborativo" con le amministrazioni, essendo intesi "prima di tutto ... a stimolare nell'ente o nell'amministrazione controllati processi di 'autocorrezione', sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni" [7].

Mi sono soffermato su questi principi - obiettivi perché la loro attuazione è un presupposto determinante per l'ammodernamento della nostra amministrazione. Il relativo decreto legislativo è in fase avanzata di allestimento e dovrebbe presto approdare (per quanto è dato di sapere) in consiglio dei ministri. Vi sono solo da scontare le consuete recalcitranze e lentezze con le quali le amministrazioni andranno a recepire una dose così massiccia di novità, tanto più che i modestissimi (rispetto al disegno che prospetta l'art. 17 della l. 59) servizi di controllo interno, benché formalmente istituiti, sono operativi, a quattro anni dalle prime norme che ne prevedero l'istituzione (nel d.lg. 29/1993, art. 20), in non più di tre o quattro ministeri.

4. Gli altri temi

Su altri temi non è possibile, qui, soffermarsi, se non per rapidi accenni e con osservazioni sparse.

4.1. Il segretario generale. La tendenza sembra quella di configurare il segretario generale come funzionario "bifronte", relativamente autonomo sia dal ministro che dalla struttura ministeriale (la sua nomina essendo decisa sotto la responsabilità dell'intero governo: art. 19, comma 3, d.lg. 29/1993, nel testo sostituito dal d.lg. 80/1998) e, quindi, meno sensibile alle "voci di dentro" nel perseguimento di più elevate *performances* amministrative. Non è chiaro, poi, quale sarà il rapporto fra segretariato generale - là dove verrà istituito - ed il gabinetto del ministro, che la l. 59 (art. 12, comma 1, lett. o) identifica come ufficio con compiti non solo "di supporto [all'attività del ministro]", ma anche "di raccordo tra organo di direzione politica e amministrazione" (che è proprio il "mestiere" del segretario generale). Donde la necessità di valutare l'utilità - opportunità della congiunta presenza, in ciascun ministero, del segretario generale e del capo di gabinetto.

4.2. Il gabinetto. La delega legislativa sull'ordinamento dei gabinetti è stata esercitata nell'ambito del [d.lg. 80/1998](#). Questo prevede che essi diventino uffici serventi del ministro nell'esercizio delle sue funzioni di indirizzo politico - amministrativo (quali sono delineate dagli art. 3.1 e 14.1 del d.lg. 80), per verificare che i risultati dell'attività amministrativa e della gestione commessa ai dirigenti corrispondano agli indirizzi impartiti. Non si tratterà più, quindi, di uffici a connotazione meramente "politica", bensì di uffici amministrativi (sia pure di alta amministrazione), attraverso i quali l'indirizzo politico trasmigra in piani, programmi, indicazione di obiettivi e priorità, nomine, designazioni ecc., che indiscutibilmente partecipano dell'attività amministrativa complessivamente intesa. Di qui un *caveat*: occorre evitare che, persistendo la mancanza o l'insufficienza delle direttive generali per l'indirizzo dell'azione amministrativa, i gabinetti si trasformino, nei fatti, in uffici di amministrazione diretta (ovvero in uffici che si sovrappongono a quelli di amministrazione diretta, surrogandoli nei loro compiti).

4.3. Vi sono, poi, due temi sui quali non è possibile tacere e che riassumerei in un'unica domanda: che fare, nella "nuova" amministrazione, delle *direzioni generali del personale* e delle *ragionerie centrali* (ora "uffici centrali del bilancio") dei ministeri?

La riforma amministrativa in corso è percorsa da una curiosa contraddizione. Da una parte, i dirigenti sono stati chiamati a rispondere della loro gestione e dell'economico - efficiente - efficace conseguimento (o, almeno, perseguimento) dei risultati. Dall'altra, è come se si fosse detto loro: pensate ad organizzare le risorse in funzione degli obiettivi, ma non occupatevi di due oggetti, il personale e i conti, ch  altri se ne occupano in luogo di voi: rispettivamente, la direzione generale del personale e la ragioneria centrale (l'ufficio centrale del bilancio).

Ora, il personale e la spesa sono due fattori fondamentali della "produzione amministrativa", onde   del tutto incongruo che i dirigenti non si debbano occupare delle loro vicende: ad esempio, del tipo di professionalit  degli impiegati o dei tempi di pagamento delle obbligazioni contrattuali. Ebbene, l'uno e l'altra sono in dominio di due strutture praticamente autoreferenziali: appunto, la direzione del personale (che "amministra", nel senso che distribuisce la risorsa-personale fra le diverse strutture dell'amministrazione) e la ragioneria centrale (che imposta il bilancio e tiene il conto degli impegni), entrambe operanti in base a logiche del tutto svincolate da quelle che guidano gli amministratori cui   richiesto di conseguire obiettivi e risultati.

Un rimedio a questa situazione potrebbe consistere: (a) nella eliminazione delle direzioni generali del personale, trasferendo all'organo amministrativo di vertice il compito di distribuire le risorse umane fra le direzioni generali deputate alle diverse funzioni - obiettivo (eventualmente sulla base di "negoziati" con i dirigenti responsabili delle funzioni e degli obiettivi), lasciando alle singole strutture operative la gestione dei rapporti di lavoro; (b) nel riportare "i conti dentro l'amministrazione", com'era prima della legge Luzzatti del 1922.

A quest'ultimo riguardo, occorrerebbe ricordare che, nell'ambito della recente riforma del ministero del Tesoro (d.lg. 430/1997),   stato stabilito che gli uffici centrali del bilancio (gi  ragionerie centrali presso i ministeri) continuino a svolgere (oltre al controllo contabile degli impegni) il riscontro di "legalit " degli atti, da svolgersi, peraltro, non pi  mediante "visti" di legittimit , bens  mediante "avvisi" all'amministrazione. Questa non   impedita dal portare ad effetto i suoi atti;  , per , "avvertita" che su di essi l'ufficio nutre dubbi di legalit . Ma un avviso (o un avvertimento) di tal fatta non   certo il miglior modo di contribuire al miglioramento dell'azione amministrativa; si pu  ben ritenere, anzi, che l'avviso peser  come un macigno sull'attivit  del dirigente responsabile, il quale trover  senz'altro conveniente - per tanti motivi - aderire ai dubbi di legittimit  della ragioneria. Cos , quel controllo preventivo di legittimit  che, con riguardo alla Corte dei conti,   stato fortemente ridimensionato risorge sotto mentite spoglie ad opera delle ragionerie centrali, con una duplice aggravante: che questo controllo si svolge, ogni anno, su circa 10 milioni di atti amministrativi e che non viene neppure praticato da giuristi.

Si deve aggiungere che gli uffici centrali di bilancio continuano a svolgere, in stretto raccordo con la Ragioneria generale dello Stato (ora "Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato"), i consueti compiti di predisposizione, per ciascun ministero, del progetto di bilancio di previsione, esercitando, per questa via, un forte condizionamento sulle scelte di *policy*, sui programmi d'intervento e, in definitiva, sulla selezione degli obiettivi da sottoporre - con il relativo corredo di risorse finanziarie - all'approvazione parlamentare. E va da s  che l'intermediazione della Ragioneria fra ministri e parlamento nella redazione del bilancio riduce enormemente la portata del principio, che pur attraversa tutto il disegno di riforma, per cui i ministri rispondono al parlamento (e i dirigenti ai ministri) degli obiettivi che si sono impegnati a conseguire e delle risorse a ci  destinate dal bilancio.

4.4. Enti pubblici. Su questo tema, la delega   amplissima, ma sar  difficile poterla utilizzare per razionalizzare il settore. Il fatto   che, dopo le grandi ricerche sugli enti pubblici condotte nel 1970 e nel 1975-77, si   perso nuovamente il filo per orientarsi in questo mondo. La conclusione   che, oggi, non   noto n  quanti siano gli enti, n  quel che fanno (nel senso della loro persistente attualit  rispetto agli scopi per cui furono istituiti), n  quanto costano. Vi sono, come sempre, le relazioni della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti. Ma anche queste non danno risposte soddisfacenti, perch  non guardano pi  in l  dei singoli enti: solo raramente si sono concentrate su "categorie" di enti, mai - comunque - sul "sistema" degli enti.

Sulla disciplina finanziaria - contabile degli enti, il ministero del Tesoro ha elaborato, in attuazione congiunta delle leggi 59/1997 e 94/1997, uno schema di nuovo regolamento, che è stato, però, severamente censurato dalla Corte dei conti, per la ragione che (oltre a non discostarsi in modo significativo da quello attualmente in vigore: dpr 696/1979) esso tende, "ancor più del precedente, ... ad una disciplina pervasiva e dettagliata dei più minuti aspetti della gestione amministrativo - contabile", con il duplice, negativo risultato di mortificare l'autonomia degli enti e di produrre, "anziché benefici, effetti nocivi in termini di efficienza e di semplificazione operativa" [8].

Non resta che rimanere stupiti dalla scarsa consapevolezza che mostrano il ministero del Tesoro e la sua burocrazia rispetto al nesso tra le profonde innovazioni alla disciplina degli enti pubblici, annunciate dalla l. 59/1997, e le modificazioni che ne dovrebbero derivare quanto a regole di gestione degli enti.

Non sembra coltivata, infine, l'opportunità di costituire, fuori dei ministeri ed in sostituzione di loro strutture, aziende o agenzie.

4.5. Ho lasciato deliberatamente per ultimo il tema "privatizzazione del pubblico impiego". Non perché meno importante degli altri, ma perché è materia più arata e a tutti familiare.

A ben vedere, l'unica delega legislativa ex Capo II che si può considerare compiutamente svolta è proprio quella ispirata al principio di "completare l'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato e la conseguente estensione al lavoro pubblico delle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa" (art. 11, comma 4, lett. a)).

Vero è che i tre decreti di "completamento" della privatizzazione hanno fatto letteralmente "lievitare" il d.lg. 29/1993, le cui disposizioni (oltre ad essere state, nel corso degli anni, pressoché integralmente riscritte) sono, oggi, un terzo in più rispetto a quelle originarie. Ciò nondimeno (e scontando non secondari errori o imperfezioni), si può dire che siano state gettate le premesse per avviare una serie di importanti cambiamenti; ad esempio, per dar vita ad un'organizzazione imprenditoriale "pubblica", per razionalizzare il procedimento di contrattazione collettiva, per disegnare la figura del dirigente *manager* (che non confonde le sue responsabilità con quelle del vertice politico), per rendere flessibile l'assetto delle strutture organizzative e l'impiego della forza lavoro e, ancora, per unificare le tutele dei lavoratori pubblici e privati, per "deflazionare" il contenzioso in materia di lavoro pubblico (con norme che, se dessero buoni risultati, potrebbero anch'essere esportate dal settore pubblico a quello privato).

Anche qui, però, i problemi non mancano. Oltre a quelli di cui ho detto in tema di separazione fra "politica" e "amministrazione", v'è a dire, anzitutto, che, malgrado i tentativi di arginare l'invasione della legge nei territori della contrattazione collettiva, è sempre immanente il pericolo che la legge si riappropri di questi territori, nonché della competenza che - in fatto di organizzazione - è stata attribuita (dall'art. 13 della l. 59) ai regolamenti e ad atti non regolamentari, nonché (dall'art. 4, nuovo testo, del d.lg. 29/1993) agli atti di organizzazione assunti dai dirigenti "con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro".

Non meno infondato è, sotto il profilo sostanziale, il timore che la difficoltà di affondare il bisturi nell'organizzazione dell'amministrazione centrale induca ad abbandonare il quadro d'insieme entro cui la riforma del lavoro pubblico è stata concepita, riducendo - in ultima analisi - la riforma amministrativa a mero riassetto del personale.

Non voglio tralasciare, però, un'altra questione, strettamente collegata con l'avvenuto "conferimento" di funzioni a regioni ed enti locali. Mi riferisco alla dimensione quantitativa del trasferimento di personale a regioni - enti locali, da intendersi - qui - come "indice" di ridimensionamento dell'amministrazione statale.

Qualche numero. Gli impiegati dei ministeri sono poco meno di 300.000. Di questi, oltre l'85% dipende da amministrazioni escluse dal "conferimento" o ad esso interessate in maniera assai limitata (ministeri del tesoro, delle finanze, della difesa, della giustizia, degli affari esteri, dell'interno). Ne discende che i dipendenti statali complessivamente interessati al trasferimento verso regioni - enti locali non supererebbero i 45.000, corrispondenti al 15% di tutti i dipendenti dei ministeri. Non tutti, però, dovrebbero essere trasferiti, poiché almeno un terzo dovrebbe rimanere allo Stato per l'esercizio delle

funzioni residue.

Se questo dovesse considerarsi un "indice" significativo del "dimagrimento" indotto dal d.lg. 112/1998 nell'amministrazione statale, si dovrebbe concludere che, anche da questo punto di vista, le attese vanno incontro a sicura delusione.

Ad oggi, comunque, è dato registrare un solo provvedimento che - nel contesto del trasferimento a regioni-enti locali "dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative" connesso all'avvenuto conferimento di funzioni - ha definito le unità di personale del ministero del Lavoro da assegnare a regioni ed enti locali (ma con possibilità che questi dipendenti continuino a prestare servizio nel ministero, ove gli enti di destinazione li ritenessero eccedenti rispetto alle loro necessità) [9].

5. Tre rischi da mancato riordino dell'amministrazione statale

Ci si augura, naturalmente, che, di qui a fine luglio, non si perda un solo giorno per "razionalizzare" e "riorganizzare", come vorrebbe il Capo II, l'amministrazione dello Stato e gli enti pubblici.

Sta di fatto che, pur senza formulare giudizi definitivi, il riordino dei ministeri - dell'amministrazione centrale, come di quella periferica - è destinato a conseguire risultati parziali. Altrettanto si deve dire per il riordino degli enti pubblici. Vi sono, poi, ristrutturazioni che andrebbero corrette (come quella del ministero del tesoro) ed altre che andrebbero completate (come quella dei beni culturali). Manca, inoltre, un nesso di reciproca implicazione tra riforma organizzativa e riforma della struttura del bilancio dello Stato.

E' giunta in porto, invece, la riforma del pubblico impiego, che - oltre ad essere, in parte non lieve, anche una riforma organizzativa - ha liberato la contrattazione collettiva (e, insomma, la definizione dei trattamenti economici e normativi) da molta parte dei vincoli, dei controlli e delle procedure pubblicistiche che l'avevano imbrigliata nel ventennio precedente. Per di più, è stata delegificata (dal d.lg. 29/1993 e dall'art. 13 l. 59/1997) la determinazione delle dotazioni organiche, con il risultato che le burocrazie ministeriali avranno ampi margini per far valere le loro aspirazioni di carriera.

E' importante osservare, infine, che la legislazione di riforma amministrativa ha il suo punto di forza nel principio di collaborazione fra amministrazioni, che si esprime attraverso una serie di strumenti tecnici - dalle conferenze di servizio agli accordi di programma ed oltre - cui si affida il compito di far dialogare e cooperare strutture che non avrebbero, altrimenti, alcuna ragione per "parlarsi".

I rischi che si corrono sono, allora, di tre specie. Il primo è che si ripeta l'errore già altre volte commesso in passato, quando, caduto il nesso tra riforme di struttura e riforme del personale, si diede luogo a ordinamenti che determinarono - come scrisse M.S. Giannini - "tanti vantaggi in più per i dipendenti", mentre le amministrazioni "vennero a ricevere prestazioni personali peggiori di quelle di prima, ma pagandole di più" [10]. Il secondo è che gli strumenti della cooperazione fra amministrazioni si trasformino in succedanei di riordini organizzativi non riusciti, lasciando, così, immutate le rigidità e le incongruenze di strutture che l'andamento inerziale dell'amministrazione (con le naturali resistenze dei corpi burocratici) tende a conservare e, semmai, a consolidare. Il terzo è quello per cui, venuta meno la coniugazione tra conferimento di funzioni a regioni-enti locali e riordino dei ministeri e degli enti pubblici, si verifichi ciò che, sia pure in maniera retorica, prospettava il primo dei documenti governativi citati all'inizio: che, cioè, "trasferire competenze dal centro alla periferia senza contestualmente riformare profondamente il centro è un'operazione destinata a sicuro fallimento" [11].

Note

[1] La stessa commissione ha avviato la pubblicazione di un *Bollettino sull'attuazione della legge 15*

marzo 1997, n. 59, che dà conto delle scadenze previste dalla legge, dei provvedimenti emanati a livello statale e regionale e dello stato della contrattazione collettiva secondo la normativa introdotta dal d.lg. 396/1997. Il primo *Bollettino* è riferito al periodo primo ottobre 1998-31 gennaio 1999.

[2] Dpr 20 ottobre 1998, n. 397.

[3] Rispettivamente, in *G.U.*, serie gen., n. 259 del 5 novembre 1998 e n. 23 del 29 gennaio 1999.

[4] Mi permetto di trarre questa osservazione ed alcune di quelle che seguono dal documento *L'amministrazione centrale dello Stato dopo i "conferimenti" a regioni ed enti locali* (elaborato da un gruppo di lavoro da me coordinato), in corso di pubblicazione in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1999, n. 1.

[5] Sez. riunite, 27 aprile 1998, n. 25, "Osservazioni al presidente del consiglio dei ministri ed al ministro per la funzione pubblica, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, in tema di direttive generali di indirizzo politico-amministrativo per l'esercizio finanziario 1998". Ivi, l'affermazione per cui il sistema delineato dalla l. 94/1997 configura un *continuum* tra il processo di formazione del bilancio, con i ministri che indicano gli obiettivi e i programmi di ciascun dicastero, e il procedimento di elaborazione delle direttive generali per l'indirizzo politico - amministrativo, che i ministri son tenuti a formulare in coerenza con le risorse indicate negli stati di previsione della spesa allegati alla legge di bilancio.

[6] Ampiamente, su questi temi: A. Mancini, *Il controllo nelle strategie per l'efficienza*, in A. Zuliani et al., *Sistemi di controllo e valutazioni di efficienza negli enti locali*, Bologna 1993, 17 ss.; G. Filacchione, *La sperimentazione del controllo in Italia: risultati di un'indagine*, *ibidem*, 208 ss.

[7] Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29, in *Giorn. dir. amm.* 1995, n. 4, 399, con note di V. Guccione e R. Perez, rispettivamente 407 ss. e 411 ss.

[8] Sezioni riunite, parere 22 aprile 1998, n. 26, in *Foro it.*, 1998, III, 521, con nota di V. Palmiero.

[9] Si tratta del dpcm 9 ottobre 1998, *Individuazione in via generale delle risorse da trasferire alle regioni nonché di modalità e procedure di trasferimento in materia di mercato del lavoro*, in *G.U.*, serie gen., 5 gennaio 1999, n. 3.

[10] *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in *Regione e governo locale* 1981, n. 6, 27.

[11] Bibliografia essenziale (oltre alle opere citate in nota): S. Cassese, *Decentramento e riforma amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo* 1997, n.5, 405 ss.; V. Cerulli Irelli, *Caratteri e problemi della riforma amministrativa in corso*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza* 1998, n.15, 1584 ss.; *Commento al decreto legislativo n.112/1998*, in *Le istituzioni del federalismo* 1998, n. 4; *Il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali*, in *Prime note* 1998, suppl. al n. 6; G. D'Auria et al., *Glossario di parole-chiave per la riforma dei ministeri*, in *Rivista della Corte dei Conti* 1998, fasc. 5 (in corso di pubblicazione); C. Desideri, G. Meloni (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, *Atti del Forum* (Roma, 2 giugno 1997), Milano, 1998; G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel d.lgs. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n.59 del 1997*, Bologna, 1998; M. Stipo (coord.), *Commento al d.lgs. n.112/98. Il nuovo modello di autonomie territoriali*, Rimini, 1998; Schlitzer E. F. (a cura di), *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali. Commento al d.lg. 31 marzo 1998, n.112*, in *Gazzetta giuridica* 1998, n. 34; L. Torchia, *Il "torso regionale" e lo Stato a figura intera*, in *le Regioni* 1998, n. 2, 229 ss.

<i>Art.</i>	<i>Nome della struttura</i>		<i>Finalità della citazione</i>
16.3	fondo nazionale per l'artigianato		soppressione
16.4	Consiglio nazionale dell'artigianato		soppressione
18.1.h	Banco nazionale di prova delle armi portatili e delle munizioni commerciali		conservazione allo Stato della vigilanza sul Banco
18.1.q	fondo speciale ricerca applicata		conservazione allo Stato della gestione del fondo
18.1.q	fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica (l. n. 46/1982)		id.
18.1.r	fondo di garanzia di cui all'art. 2.100.a l. n. 662/1996		id.
18.1.s	fondi per le agevolazioni di cui alla l. n. 227/1997		id.
18.2	SACE, SIMEST s.p.a., FINEST s.p.a., ICE (non espressamente nominati)		conservazione allo Stato delle relative funzioni e compiti (senza pregiudizio delle attività concorrenti che possono svolgere le regioni e gli enti locali)
18.3	Cabina di regia nazionale		conservazione allo Stato delle funzioni e compiti della Cabina
20.1	uffici metrici provinciali		soppressione
20.1	camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - CCIAA		attribuzione delle funzioni esercitate dai soppressi uffici metrici
22	CCIAA		liberalizzazioni e semplificazioni concernenti funzioni delle CCIAA in materia di "industria"
24.3	CCIAA		possibilità per i comuni di stipulare convenzioni con le CCIAA per la realizzazione dello "sportello unico" per le attività produttive
24.4	amministrazioni ed enti pubblici in genere		possibilità che gli enti locali si avvalgano di amministrazioni ed enti pubblici per attività inerenti allo "sportello unico"
34.1	uffici centrali e periferici dello Stato (min. industria) con funzioni in materia di permessi di ricerca e le concessioni di coltivazione dei minerali solidi e delle risorse geotermiche sulla terraferma		delega delle funzioni alle regioni
34.2	ingegneri capi dei distretti minerari e prefetti		delega alle regioni delle funzioni in materia di polizia mineraria su terraferma
37-38	CCIAA		soppressione-conservazione di funzioni statali relative alle CCIAA

42	uffici provinciali per l'industria, il commercio e l'artigianato - UPICA		abrogazione delle norme che individuano l'UPICA come organo competente all'irrogazione di sanzioni pecuniarie in materia di "fiere e mercati"; soppressione
46.6.c	ENIT		abrogazione art. 57.2 d.lg. n. 616/1977
48.2	ICE e CCIAA		nell'esercizio delle funzioni conferite alle regioni, queste possono avvalersi anche dell'ICE e delle CCIAA
50.1	uffici metrici provinciali UPICA uffici periferici già appartenenti all'Agensud		soppressione soppressione soppressione a decorrere dalla conclusione della gestione-stralcio
53.a	Consiglio superiore dei lavori pubblici		soppressione delle funzioni consultive sui progetti e le questioni di interesse urbanistico
53.b	Ministero dei lavori pubblici		soppressione delle attribuzioni in materia di piani territoriali di coordinamento
53.e	Commissione centrale e commissioni regionali di vigilanza per l'edilizia economica e popolare		soppressione delle funzioni giurisdizionali
58	Direzione generale del coordinamento territoriale (min. lavori pubblici)		previsione di riordino ex art. 9 d.lg. n. 112
59.d	Osservatorio della condizione abitativa		istituzione a fini di raccolta e valutazione dei dati sulla condizione abitativa
62.1	Sezione autonoma per l'edilizia residenziale pubblica della Cassa depositi e prestiti		previsione di riordino ex art. 9 d.lg. n. 112
62.2.a	Comitato per l'edilizia residenziale pubblica - CER e relativo Comitato esecutivo (min. lavori pubblici)		soppressione, contestualmente al trasferimento delle loro funzioni alle regioni
62.2.b	Segretariato generale del CER e centro permanente di documentazione (min. lavori pubblici)		soppressione, contestualmente al trasferimento delle loro funzioni alle regioni
67	organismo tecnico misto (Stato-enti locali) per la tenuta dei registri immobiliari e per il coordinamento delle funzioni mantenute allo Stato e di quelle in materia catastale attribuite agli enti locali		istituzione con d.lg. ex art. 9 d.lg. n. 112
69.3	Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente - ANPA Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare - ICRAM		vigilanza dello Stato su ANPA e ICRAM

70.1.c	Corpo forestale dello Stato (CFS)		conservazione delle competenze necessarie all'esercizio delle funzioni statali
75.1.a	Consiglio nazionale per l'ambiente		previsione di riordino ex art. 9 d.lg. n. 112
75.1.b	Consulta per la difesa del mare		id.
75.1.c	Commissione scientifica sul commercio internazionale di specie selvatiche		id.
75.1.d	Consulta tecnica per le aree naturali protette		id.
88.1.bb	Ente autonomo acquedotto pugliese		conservazione allo Stato della vigilanza sull'ente
91.1	Servizio nazionale dighe Registro italiano dighe - RID (ente statale-regionale)		soppressione come servizio tecnico nazionale istituzione del RID e previsione di un decreto legislativo ex art. 11 l. n. 59/1997 per definirne l'organizzazione e i compiti
92.1.a	Uffici del Ministero dei lavori pubblici competenti in materia di acque e difesa del suolo		previsione di riordino ex art. 9 d.lg. n. 112
92.1.b	Magistrato per il Po e Ufficio del genio civile per il Po di Parma		id.
92.1.c	Ufficio per il Tevere e l'Agro romano		id.
92.1.d	Magistrato alle acque di Venezia		id.
92.2	organismi e strutture operanti nel settore della difesa del suolo		previsione di riordino ex art. 9 d.lg. n. 112, previa intesa con la Conferenza unificata
92.3	Dipartimento dei servizi tecnici nazionali (PCM)		previsione di riordino ex art. 11 e 12 l. n. 59/1997
92.4	uffici periferici del Dipartimento dei servizi tecnici nazionali (PCM)		trasferimento alle regioni
93.2	organismi statali per gli interventi relativi al Giubileo del 2000 e a Roma Capitale		mantenimento allo Stato delle relative competenze
93.3	Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici Osservatorio dei lavori pubblici		mantenimento allo Stato delle funzioni attribuite a questi organismi
95.3	commissioni miste Stato-regioni-città per la programmazione generale degli interventi di interesse nazionale in aree urbane e metropolitane		istituzione ad hoc
96.1.a	Dipartimento per le aree urbane (PCM)		previsione di riordino ex art. 9 d.lg. n. 112
96.1.b	Consiglio superiore dei lavori pubblici		id.
96.1.c	Direzione generale delle opere marittime (min. lavori pubblici)		id.
96.1.d	uffici del genio civile per le opere marittime		id.
96.1.e	Direzione generale edilizia statale e servizi speciali (min. lavori pubblici)		id.

96.1.f	provveditorati regionali alle opere pubbliche		id.
97.1.q	speciali uffici periferici di vigilanza sulla costruzione di autostrade o sull'esecuzione di lavori eccezionali (c.d. uffici speciali autostrade)		soppressione delle funzioni
99.2	ANAS		attribuzione temporanea delle funzioni conferite agli enti territoriali (progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione), sulla base di specifici accordi con questi ultimi
100	ANAS		previsione di riordino ex art. 9 d.lg. n. 112
104.1.p	Registro navale italiano - RINA RINA Istituto nazionale per studi ed esperienze di architettura navale - INSEAN Lega navale italiana		mantenimento allo Stato della funzione di riconoscimento delle omologazioni effettuate dal RINA mantenimento allo Stato delle funzioni di vigilanza su questi enti
104.1.ee	Ente nazionale aviazione civile - ENAC Dipartimento dell'aviazione civile (ministero trasporti)		mantenimento allo Stato delle relative funzioni
105.6	capitanerie di porto		avvalimento da parte delle regioni e degli enti locali per lo svolgimento dei compiti in materia di diporto nautico e di pesca marittima
105.7 et 106.2	Servizio escavazione porti (ministero trasporti)		soppressione e attribuzione delle relative funzioni alle autorità portuali o, in mancanza, alle regioni
106.1	Uffici centrali e periferici dell'amministrazione dello Stato competenti in materia di trasporti e demanio marittimo; in particolare: <ul style="list-style-type: none"> • comitato centrale e comitati provinciali per l'albo degli autotrasportatori • uffici della motorizzazione civile e centri prova autoveicoli direzione generale del lavoro marittimo e portuale • direzione generale del demanio marittimo 		previsione di riordino ex art. 9 d.lg. n. 112
108.1	Corpo nazionale dei vigili del fuoco		avvalimento da parte delle regioni per interventi urgenti di competenza regionale
109.1	Consiglio nazionale per la protezione civile		previsione di riordino ex art. 9 d.lg. n. 112

	Comitato operativo della protezione civile		
109.2	Direzione generale della protezione civile e servizi antincendi (min. interno) Corpo nazionale dei vigili del fuoco Dipartimento della protezione civile (PCM)		previsione di riordino ex art. 11 e 12 l. n. 59/1997
110	Agenzia nazionale protezione dell'ambiente - ANPA		previsione di riordino ex art. 11 l. n. 59/1997 con coinvolgimento delle regioni
110	Sistema nazionale dei controlli in materia ambientale		creazione di un "sistema a rete" composto da ANPA e ARPA
111	Servizio meteorologico nazionale distribuito		istituzione ex art. 3.1.c l. n. 59/1997; composto dagli organi statali competenti in materia e dalle regioni o dagli organismi regionali da esse designati; ordinamento con d.lg. ex art. 11 l. n. 59/1997
115.3	organi centrali Ministero della sanità		previsione di d.lgs ex art. 10 l. n. 59/1997 per individuazione funzioni di natura certificativa (conformità a prescrizioni e standard comunitari) da conservare allo Stato
116.2	commissioni ed altri organismi del Ministero della sanità (anche a composizione mista o paritetica con altre amministrazioni) con funzioni in materia di piani e programmi di settore conferite alle regioni		soppressione delle funzioni e previsione di riordino ex art. 7.3 l. n. 59/1997
118.1.b	Osservatorio centrale degli acquisti e dei prezzi		conservazione allo Stato delle competenze dell'Osservatorio
121.1	enti pubblici operanti nel campo della tutela della salute, compresi gli ordini e collegi professionali		mantenimento allo Stato della vigilanza e del controllo sugli enti
121.2	istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli istituti zooprofilattici sperimentali		mantenimento allo Stato delle funzioni di riconoscimento, finanziamento, vigilanza e controllo sugli istituti
123.2	Commissione centrale per gli esercenti delle professioni sanitarie Commissione medica d'appello avverso i giudizi di inidoneità permanente al volo		mantenimento allo Stato delle relative funzioni mantenimento allo Stato delle funzioni contenziose
123.3	Ufficio medico-legale del Ministero della sanità		mantenimento allo Stato delle funzioni consultive nei ricorsi amministrativi o giurisdizionali in materia di pensioni di guerra o di

			servizio e nelle procedure di riconoscimento di infermità per causa di servizio
127	Istituto superiore di sanità - ISS Consiglio superiore di sanità Istituto superiore di prevenzione e sicurezza del lavoro - ISPESL		previsione di riordino ex art. 7.3 l. n. 59/1997
130	INPS		costituzione di un apposito fondo per l'erogazione di provvidenze agli invalidi civili
133	fondo nazionale per le politiche sociali		istituzione del fondo e confluenza in esso di tutte le risorse statali per interventi in materia di servizi sociali
134	Direzione generale dei servizi civili (min. interno): <ul style="list-style-type: none"> • servizio di assistenza economica alle categorie protette • servizi di assistenza sociale, affari assistenziali • speciali, gestioni contabili 		soppressione previsione di riordino ex art. 7 l. n. 59/1997
137.2	scuole militari		mantenimento allo Stato delle funzioni relative alle scuole
142.1.f	fondo per l'occupazione		mantenimento allo Stato delle funzioni relative al Fondo, comprese la ripartizione e la gestione
142.2.c	ISFOL		supporto allo Stato per la elaborazione della relazione annuale sulla formazione professionale in Italia
144.1.b	organi centrali del Ministero della pubblica istruzione		trasferimento alle regioni delle funzioni relative agli istituti professionali (diversi da quelli finalizzati al conseguimento di un diploma di qualifica superiore)
144.2 et 4	istituti professionali (non finalizzati al conseguimento di un diploma di qualifica superiore)		trasferimento alle regioni (e attribuzione ad essi della qualità di "enti regionali")
146	strutture ministeriali (lavoro e pubblica istruzione) interessate dai conferimenti in materia di formazione professionale		previsione di riordino ex art. 3.1.d e 7.3 l. n. 59/1997
151	biblioteche pubbliche statali universitarie		possibilità di trasferimento alle Università
154	Commissione per i beni e le attività culturali (tredici membri: cinque in rappresentanza dello Stato, cinque di regioni-province-comuni; uno della CEI; due delegati dal CNEL (forze imprenditoriali locali)		istituzione e attribuzione di funzioni consultive, propositive e di coordinamento delle iniziative di valorizzazione assunte da Stato, regione, enti locali, soggetti pubblici e privati

156.1.f	istituzioni teatrali nazionali		mantenimento allo Stato del compito di definire e sostenere il ruolo di queste istituzioni
156.1.m	Scuola nazionale di cinema		mantenimento allo Stato della funzione di contribuire al sostegno delle attività della scuola
156.1.p	Istituto nazionale per il dramma antico		mantenimento allo Stato della funzione di coordinamento con la fondazione per la diffusione della cultura teatrale classico-romana
157.1	Commissione tecnica del Dipartimento del turismo (PCM) per l'elaborazione dei programmi di costruzione e ammodernamento degli impianti sportivi		trasferimento alle regioni delle funzioni della commissione
157.3	CONI		conservazione allo Stato della vigilanza sull'ente
157.4	Istituto per il credito sportivo		previsione di riordino ex art. 7.3 l. n. 59/1997

[a] Vengono equiparati a strutture organizzative gli speciali "fondi" citati in questo allegato.

[inizio articolo](#)