

Tavola 2

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 1998

<i>(importi in milioni)</i>						
	1998	1999	2000	2001	Totale	%
Fondi speciali:						
Parte corrente	2.800.424	7.782.884	5.065.227	4.950.818	20.599.353	47,13
Conto capitale	722.209	2.848.693	4.219.771	4.229.000	12.019.673	27,50
Totale	3.522.633	10.631.577	9.284.998	9.179.818	32.619.026	74,64
Riduzione precedenti autorizzazioni spesa		798.300	267.700	323.700	1.389.700	3,18
Maggiori o nuove entrate		1.411.000	1.502.000	1.501.000	4.414.000	10,10
Altre forme di copertura	203.600	1.718.415	1.564.202	1.792.162	5.278.379	12,08
Totale	3.726.233	14.559.292	12.618.900	12.796.680	43.701.105 *	100

* Sono aggiunti 206 mld per oneri previsti dalla legge 4/2000 per gli anni dal 1995 al 1997.

Tavola 3

**TIPOLOGIA DEGLI ONERI FINANZIARI INDICATI DA
LEGGI PUBBLICATE NEL 1999**

legge	1998		1999		2000		2001	
	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale
461	80.000		80.000		80.000		80.000	
465	19				19			
476	13.200		13.200		13.200		13.200	
477		18.000		20.500		23.000		23.000
481	421		407		421		421	
482	602		583		602		602	
483		16.941		27.319		47.044		29.000
484	6.900		6.700		6.500		6.500	
2	538.000							
4*	90.000		90.000		90.000		90.000	
9	179.285		221.518		153.359		153.359	
17			10.000		10.000		10.000	
23	646		633		646		646	
28			5.400	94.800	5.400	138.300	5.400	138.300
32			120.000		120.000		120.000	
38		311.641		226.210				
39	1.650.000	185.895	1.500.000	181.616		238.532		200.000
40	431.000		90.000					
45	600		600		600		600	
48	1.544		1.406		1.544		1.544	
50			4.915		4.915		4.915	
56	561		540		561		561	
59		20.510		20.000		20.000		20.000
62			2.000	3.000	2.000		2.000	
68			40.000		60.000		60.000	
77			138.810		1.170		1.170	
78			16.000					
80			161		161		161	
87			4.562		4.562		4.562	
90	55		55		55		55	
91			11.740		11.740		11.740	
92	15		15		15		15	
93	16				16			
97			14				14	
101	4.400		4.400		4.400		4.400	
103			1.583		1.576		1.583	
107			1.000					
111	6.000		12.000					
120			620		620		620	
124			40.566		5.808		3.904	
130			300		300		300	
133			69.000		3.142.000		3.163.000	
136				20.000		20.000		20.000
140			78.100	180.300	20.700	376.600	9.000	379.800
144			730.950	1.197.000	836.850	1.377.000	1.096.850	1.397.000
155			6.000	39.750	6.000		6.000	
157			208.000		198.000		257.000	
172			3.800		5.200		5.200	
186			504.506					
189	710		687		710		710	
203			476		458		476	
204			1.075		1.060		1.075	

*Ulteriori oneri : 26 mld nel 1995 e 90 mld per ciascuno degli esercizi 1996 e 1997, tutti di parte corrente.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue) Tavola 3

legge	1998		1999		2000		2001	
	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale
210			30				30	
211			21				21	
213			2.000		1.075		1.075	
223			6.900		6.900		6.900	
225			85.750					
226			367.329	20.000	40.340	149.500	45.000	178.000
232					1.500		1.500	
237		128.422	42.850	60.698	33.500	75.495	24.500	12.600
249			70.000		10.000		10.000	
262			454		446		446	
266			62.351		136.107		213.026	
268			3.000		3.000		3.000	
269			248.500		3.000		3.000	
280			7.000		14.000		14.000	
289			125.000					
290			10.375					
292			800.000		900.000		1.000.000	
301			1.750		1.750		1.750	
302			9		9		9	
307			21.000					
362			54.100		48.300		48.400	
370			200.000	20.000	190.000	737.500	190.000	749.500
380			80		240		240	
395	18				18			
397	32				32			
399			19				19	
403			114		97		114	
404			17				17	
405			93.500					
408			546		526		546	
410			507.000		507.000		275.000	
417			21				21	
418			510		4.494		4.494	
424			51.000					
436			1.600					
452		300	500	500	500		500	
453			200					
468		16.000	39.102		97.000		97.000	
472		24.500	1.144.000	7.700	1.185.000	130.000	1.185.000	190.000
479			13.921		27.842		27.842	

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue) Tavola 3

legge	1998		1999		2000		2001	
	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale
482			20.500		20.500		20.500	
487			155.981					
493			46.000		42.000		42.000	
494			205.247		253.785		234.147	
496			280.000					
497					76.000			
498			3.000.000					
499				749.300		889.800		891.800
TOTALE	3.004.024	722.209	11.690.599	2.868.693	8.396.129	4.222.771	8.567.680	4.229.000

Parte II

STRUMENTI

PAGINA BIANCA

Capitolo IV

Organizzazione della pubblica amministrazione

- 1. Introduzione.**
- 2. Le fonti per la nuova organizzazione dei ministeri.**
- 3. I modelli organizzativi dei ministeri.**
- 4. Le agenzie.**
- 5. L'amministrazione periferica dello Stato.**
- 6. I controlli interni.**
- 7. Organizzazione dei ministeri e "conferimento" di funzioni a regioni-enti locali.**
- 8. Note preliminari e direttive per l'azione amministrativa: una ricognizione.**

1. Introduzione.

1.1 Nella materia organizzativa, il 1999 ha registrato due eventi di particolare rilievo. Il primo è costituito dall'emanazione della prima "legge generale" sull'organizzazione dei ministeri, talché si è data finalmente attuazione alla norma costituzionale che, da oltre cinquant'anni, richiedeva una disciplina complessiva e organica sull'ordinamento dell'amministrazione statale (art. 95, comma 3, Cost.). Ci si riferisce al d.lgs. n. 300/1999, che ha svolto la delega conferita al governo dall'art. 11, lett a, legge n. 59/1997 al fine di "razionalizzare l'ordinamento dei ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione" delle strutture preesistenti.

Il secondo evento è costituito dal riordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale ha accentuato – con il d.lgs. n. 303/1999 – il ruolo di ufficio al servizio del Presidente del Consiglio nell'esercizio delle sue funzioni costituzionali di direzione della politica generale del governo e di indirizzo politico e amministrativo¹.

Da registrare, inoltre, l'emanazione – con il d.lgs. n. 419/1999 – di nuove norme per il riordino degli enti pubblici e – con il d.lgs. n. 286/1999 – della prima disciplina generale in materia di controlli interni nelle pubbliche amministrazioni.

Tali provvedimenti si inseriscono nel contesto della riforma amministrativa avviata nei primi anni novanta dalla legge n. 421/1992 e dalla legge n. 537/1993 e proseguita, dal 1997 in poi, con una serie di norme che hanno profondamente modificato tutte le componenti dell'assetto amministrativo: oltre all'organizzazione, le funzioni (con le norme sul “conferimento” contenute nella legge n. 59/1997 e sviluppate, soprattutto, dal d.lgs. n. 112/1998), la gestione finanziaria (ad opera, per lo Stato, della legge di riforma della struttura del bilancio n. 94/1997, del d.lgs. n. 279/1997 e della legge n. 208/1999; per gli enti locali, del d.lgs. n. 77/1995 e successive integrazioni; per le regioni, dal d.lgs. n. 76/2000), il personale (con il d.lgs. n. 29/1993 e i decreti delegati del 1997-98), i procedimenti (con il processo di semplificazione normativa e di delegificazione), i controlli esterni (con la legge n. 20/1994 e la legge n. 639/1996, i d.lgs. n. 40/1993 e n. 479/1993 e la legge n. 127/1997) e i controlli interni (prima con il d.lgs. n. 29/1993 e, ora, con il citato d.lgs. n. 286/1999), i rapporti fra “direzione politica” e “gestione amministrativa” (oggetto, in particolare, di norme contenute nel d.lgs. n. 80/1998), i raccordi fra i diversi livelli di governo (con molte delle norme di cui s'è detto). Altri provvedimenti hanno avuto ad oggetto singoli comparti di amministrazione (il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; il Ministero della difesa; gli enti operanti nel settore del commercio

¹ Da segnalare, peraltro, che, con riguardo ai d.p.c.m. 23 dicembre 1999 e 15 aprile 2000, concernenti – rispettivamente – la disciplina dell'autonomia finanziaria e l'organizzazione della Presidenza del consiglio, la

con l'estero e quelli di ricerca) o specifiche materie e settori dell'intervento pubblico in economia (l'agricoltura², il mercato del lavoro³, il trasporto pubblico locale⁴, il commercio⁵).

1.2 Si tratta, all'evidenza, di un complesso normativo assai articolato, la cui attuazione richiede, secondo la Corte, oltre che un costante monitoraggio, un concreto ausilio a tutte le amministrazioni attraverso le strutture organizzative della Presidenza del Consiglio dei ministri (a cominciare dall'organismo di coordinamento dei controlli interni e dagli uffici preposti alla semplificazione legislativa e amministrativa), nonché attraverso la Conferenza unificata Stato-regioni e autonomie locali. Ciò, al fine di orientare le amministrazioni nell'impostazione e nello svolgimento dei processi di innovazione, anche mediante la comparazione e la diffusione di dati e informazioni sulle esperienze realizzate, nonché di favorire la cooperazione fra amministrazioni interessate a sviluppare esperienze simili o analoghe.

1.3 La riforma amministrativa è affidata (non solo nella materia dell'organizzazione amministrativa) ad una cospicua normazione delegata (legislativa e regolamentare), i cui effetti di spesa appaiono relativamente sottovalutati con riguardo, soprattutto, all'assetto delle strutture amministrative ed ai procedimenti amministrativi oggetto di semplificazione. Non risulta, infatti, che il riordinamento degli apparati e la semplificazione dei procedimenti siano stati finora accompagnati da analisi accurate circa il loro eventuale "impatto finanziario". Di qui, l'utilità di integrare l'art. 11-ter della legge n. 468/1978, prevedendo che la Corte riferisca al Parlamento, oltre che sulla quantificazione degli oneri e sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa, sulla congruenza tra le

Corte ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Governo per la mancata sottoposizione di tali atti al controllo preventivo di legittimità: Sez. contr. Stato 5 maggio 2000, n. 39 e 23 maggio 2000, n. 48.

² D.lgs. n. 143/1997.

³ D.lgs. n. 469/1997.

⁴ D.lgs. n. 422/1997.

conseguenze finanziarie dei decreti legislativi e le norme di copertura recate dalle leggi di delegazione⁶.

1.4 Sono note, per altro verso, le iniziative che, in ambito parlamentare e governativo, tendono a migliorare la qualità della legislazione, a verificare l'impatto socio-organizzativo della nuova normazione, a semplificare e razionalizzare i procedimenti amministrativi⁷, a delegificare e – ove possibile – a deregolamentare interi settori e materie. Nel complesso percorso di questi processi, la Corte ha assolto, finora, al compito di favorire la soluzione di delicati problemi indotti dall'operazione di riordino e semplificazione normativa⁸.

Il controllo preventivo esercitato dalla Corte in materia di atti normativi del Governo ha dato luogo, dall'inizio del 1998 all'aprile 2000, ad undici richieste – da parte del Governo – di registrazione con riserva; in alcuni casi, le Sezioni riunite hanno accolto, in sede di riesame, le controdeduzioni del Governo,

⁵ D.lgs. n. 114/1998.

⁶ V. pure, al riguardo, il capitolo di questa relazione dedicato alla legislazione di spesa ed ai mezzi di copertura.

Vero è che l'art. 16 legge n. 400/1988 rimette ai presidenti delle Camere di richiedere alla Corte le sue valutazioni "in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero ... dalla emanazione di un decreto legislativo adottato dal Governo su delegazione delle Camere"; ma si tratta di norma quiescente, poiché la facoltà ivi prevista non è mai stata esercitata dai presidenti delle Camere.

Per parte sua, la Camera dei deputati ha introdotto, con una "novella" regolamentare (20 luglio 1999) una procedura in virtù della quale gli schemi di atti normativi del Governo, "qualora implichino entrate o spese", sono assegnate (oltre che alla commissione competente per materia) anche alla Commissione bilancio, che formula "i propri rilievi di carattere finanziario" (art. 96-ter).

⁷ Al 31 dicembre 1999, erano stati pubblicati in Gazzetta ufficiale 18 regolamenti delegificanti, per la semplificazione di 23 dei 122 procedimenti di cui all'all. 1 della legge n. 59/1997 (pari al 18% del totale) e 4 attendevano di essere pubblicati. Alla stessa data, erano stati approvati in via preliminare dal Consiglio dei ministri 9 schemi di regolamento, per la semplificazione di altri 11 procedimenti (pari al 9% del totale); 18, invece, gli schemi predisposti o in corso di predisposizione e 63 (51,6% del totale) quelli da predisporre, salvo precisare che per 11 di essi era venuta meno l'utilità, a causa della normazione nel frattempo sopravvenuta o in corso di approvazione.

Quanto ai 62 procedimenti da semplificare previsti dalla legge n. 50/1999, alla data del 31 dicembre 1999 risultava che 2 schemi di regolamento erano stati approvati in via preliminare dal Consiglio dei ministri, 7 erano in attesa dell'esame preliminare e 6 erano in corso di predisposizione.

⁸ Di rilievo, in particolare, l'affermazione della Corte per cui un decreto legislativo non può disporre la delegificazione di norme di rango primario, attribuendo al Governo il potere di disciplinare la materia con norme di rango secondario in base a principi direttivi individuati dal Governo stesso (Sez. contr. Stato 15 marzo 2000, n. 21), e quella per cui i regolamenti "delegificanti" hanno lo stesso regime dei regolamenti governativi, talché, una volta esplicito l'effetto di delegificazione, le norme prodotte dai regolamenti delegificanti acquistano il rango di quelle contenute nella generalità dei regolamenti governativi emanati ai sensi dell'art. 17, comma 1, legge n. 400/1988 (Sez. riun. 27 dicembre 1999, n. 45).

pervenendo all'apposizione del "visto semplice"⁹.

Questa fenomenologia si connette, in larga misura, alla difficoltà ed alle disfunzioni di un processo di delegificazione ampio e concentrato nel tempo, oltre che limitato, nella sua latitudine ed intensità, dalle riserve relative di legge poste dalla Costituzione.

L'opera svolta dalla Corte deve essere considerata all'interno della sua funzione di tutela dell'ordinamento – che è funzione di ausilio nei confronti del Governo e, soprattutto, del Parlamento – ed in raccordo con le iniziative di razionalizzazione e semplificazione legislativa richiamate nel par. 3.5 di questo capitolo.

1.5 La ristrutturazione dei ministeri è – come detto – parte di un più ampio disegno riformatore, all'interno del quale un ruolo determinante è assolto dalla c.d. "seconda privatizzazione" del pubblico impiego e dalla riforma del bilancio.

Nel disegno del legislatore, il riordino dei poteri centrali dev'essere ispirato a criteri di efficienza, di economicità, di distinzione delle responsabilità fra i titolari dell'indirizzo politico-amministrativo e i titolari dei poteri di gestione amministrativa. A tal fine, i ministri illustrano al Parlamento, attraverso la c.d. "nota preliminare" a ciascuno stato di previsione della spesa, il programma e gli obiettivi che le amministrazioni intendono realizzare (compresi gli *standard* dei servizi e degli interventi e gli indicatori di efficacia ed efficienza necessari a valutare i risultati). Quindi, approvato il bilancio, il ministro impartisce le direttive generali per l'esercizio dell'azione amministrativa, definendo gli obiettivi specifici, i tempi, le risorse umane e materiali poste a disposizione dei dirigenti

⁹ Fra le pronunce della Corte v., in particolare: Sez. riun. 29 luglio 1999, n. 31 (sul regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche); Sez. riun. n. 45/1999, cit. (sul regolamento recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata); Sez. riun. 19 aprile 2000, n. 9 (sul regolamento concernente la ristrutturazione dei vertici militari); Sez. contr. Stato n. 21/2000, cit. (sul regolamento recante modifiche ad alcune disposizioni tributarie); v. pure Sez. contr. Stato, ord. 6-17 aprile 2000, n. 1 (sulla semplificazione e l'armonizzazione di procedure nel settore vitivinicolo); Sez. contr. Stato, ord. 10 giugno-7 luglio 1999, n. 2 (sulla istituzione del Ministero delle politiche agricole); Sez. contr. Stato, ord. 21 ottobre-10 novembre 1999, n. 4 (sulla semplificazione dei procedimenti relativi alla composizione e

(art. 3, comma 2, d.lgs. n. 279/1997; art. 14 d.lgs. n. 29/1993, nel testo di cui al d.lgs. n. 80/1998). Sull'attività dei dirigenti, il ministro ha poteri – oltre che di indirizzo – di controllo sull'adeguatezza delle scelte da essi compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico-amministrativo, in termini di congruenza fra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (artt. 1, comma 1, e 6 d.lgs. n. 286/1999).

Di qui, la fondamentale importanza sia delle note preliminari agli stati di previsione della spesa, sia delle direttive generali per l'azione amministrativa. Alla "qualità" delle une e delle altre la Corte ha dedicato una specifica indagine, di cui più avanti si dirà.

2. Le fonti per la nuova organizzazione dei ministeri.

2.1 Il nuovo assetto organizzativo dei ministeri si fonda su norme della legge n. 59/1997, che hanno "reinterpretato" la riserva relativa di legge per l'organizzazione dei pubblici uffici, contenuta nell'art. 97, comma 1, Cost. Per effetto di tali norme (art. 13, legge n. 59, che ha introdotto il comma 4-bis nell'art. 17, legge n. 400/1988), i principi generali dell'organizzazione restano di competenza della legge (e, in base ad essa, di decreti legislativi delegati: ciò che, appunto, è avvenuto con il d.lgs. n. 300/1999); con regolamenti governativi "delegificanti" vengono, quindi, individuati gli uffici di livello dirigenziale generale e definita la consistenza delle piante organiche; infine, con atti (decreti ministeriali) di natura non regolamentare sono stabiliti "i compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali".

Coerentemente con questa distribuzione di competenze tra fonti normative, il d.lgs. n. 300/1999 si limita ad individuare le attribuzioni delle strutture "di primo livello" dei ministeri, corrispondenti alle "aree funzionali" (insiemi o complessi di funzioni caratterizzati per la loro inerenza ai grandi obiettivi o missioni che l'amministrazione è chiamata a perseguire) in cui lo stesso d.lgs. n.

300 articola le competenze di ciascun ministero.

Le aree funzionali sono (a prescindere dalle agenzie) 74, distribuite fra dodici ministeri¹⁰ (in luogo dei 18 attuali), che vengono istituiti a decorrere dalla data di insediamento del primo governo della XIV legislatura.

2.2 Come detto, l'organizzazione, la dotazione organica, il numero e le competenze degli uffici di livello più elevato (dipartimenti o direzioni generali) saranno definiti mediante regolamenti, seguiti da atti non regolamentari per la disciplina degli uffici dirigenziali minori e delle loro competenze. Ne discende che i ministeri assumeranno una configurazione relativamente flessibile, nel senso che, per adeguare il loro disegno organizzativo alle mutevoli esigenze, non sarà necessario il ricorso alla fonte legislativa, ma sarà sufficiente intervenire con atto regolamentare.

Senonché, gli uffici nei quali si articolano i dipartimenti o le direzioni generali saranno individuati dalle stesse amministrazioni interessate, onde è alto il rischio che i periodici riordinamenti delle strutture ministeriali comportino, comunque, incrementi di posti dirigenziali e di spesa. Si è già verificato, del resto, che, sulla base dei menzionati principi, il riordino del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (dopo l'avvenuta fusione dei due precedenti Ministeri del tesoro e del bilancio) abbia determinato, rispetto all'organico precedente, l'aumento di due posti di dirigente generale di livello B e di sette posti di dirigente generale di livello C (che ammontano, in realtà, a quindici, ove si consideri il numero dei dirigenti generali precedentemente in soprannumero). Donde le preoccupazioni della Corte per possibili, surrettizi incrementi di spesa, specie laddove l'aumento dei posti dirigenziali non venga compensato da adeguati (e dimostrati) interventi riduttivi nelle dotazioni organiche di altre qualifiche.

regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici).

¹⁰ Si ricorda che, nel 1993, le direzioni generali, le quali costituivano, fatta eccezione per il Ministero delle finanze, le strutture di primo livello dei ministeri, erano circa 200, distribuite fra 20 ministeri, cui si

2.3 Per altro verso, la maggiore flessibilità conferita al disegno degli apparati incontra limiti consistenti con riguardo alla competenza dei dirigenti generali (capi dipartimento, direttori generali) circa l'organizzazione delle strutture cui essi sono preposti. Gli uffici dei dipartimenti e delle direzioni generali non saranno, infatti, ordinati dai rispettivi dirigenti generali, ma dal ministro (sia pure con atto non regolamentare: art. 13 legge n. 59/1997), malgrado ai primi sia riconosciuto il potere di assumere, "con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro" (art. 4, comma 2, d.lgs. n. 29/1993, nel testo risultante dal d.lgs. n. 80/1998), tutte le determinazioni inerenti all'organizzazione dei loro uffici e del loro personale.

L'opportunità di eliminare tale aporia induce la Corte a suggerire una modifica normativa, nel senso di attribuire ai capi dei dipartimenti o delle direzioni generali il compito di organizzare gli uffici che da essi dipendono e dei cui risultati essi rispondono ai ministri, i quali dovrebbero restare – secondo il principio di distinzione fra "politica" e "amministrazione" – del tutto estranei alle decisioni organizzative dei dirigenti cui affidano i poteri e le responsabilità per il conseguimento di determinati obiettivi e risultati.

2.4 Ciascun regolamento raccoglierà "tutte le disposizioni normative relative a ciascun ministero" e "le restanti norme vigenti sono abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti medesimi" (art. 4, comma 6, d.lgs. n. 300/1999). In pratica, i futuri regolamenti dovranno consolidare in un unico testo le disposizioni sull'organizzazione dei ministeri, con la conseguenza che tutte le norme in essi non trasfuse resteranno, per ciò stesso, abrogate.

Al fine, poi, di mantenere costantemente aggiornato il rapporto fra assetto delle strutture e funzioni-obiettivo, l'organizzazione dei ministeri sarà soggetta a revisione periodica, almeno biennale (art. 4, comma 5, d.lgs. n. 300).

aggiungevano i dipartimenti "a struttura ministeriale" della Presidenza del Consiglio dei ministri.

3. I modelli organizzativi dei ministeri.

3.1 Come detto, i nuovi ministeri sono dodici. Il d.lgs. n. 300 individua, inoltre, 34 dipartimenti, 40 direzioni generali (a parte quelle che saranno costituite all'interno dei dipartimenti) e 13 agenzie.

Dei ministeri, nove saranno organizzati per dipartimenti (interno; giustizia; 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); gli altri, per direzioni generali, con un segretario generale che avrà compiti di coordinamento e vigilanza sugli uffici e sull'attività del ministero.

3.2 I dipartimenti sono concepiti come strutture con funzioni riferite a “grandi aree di materie omogenee” (o macrofunzioni), per l'esercizio “organico ed integrato” (art. 4, comma 1, primo periodo) dei compiti necessari all'attuazione delle politiche pubbliche in cui si identificano le “missioni” di ciascun ministero. I dipartimenti riuniranno, perciò, il complesso organico delle attività che compongono ciascuna macrofunzione, compresi la gestione delle risorse (finanziarie, umane, materiali) disponibili, i poteri organizzativi necessari al miglior esercizio della funzione, la responsabilità per i servizi realizzati e le attività svolte. Non dovrebbe essere, pertanto, ammissibile, di norma, l'istituzione di “dipartimenti del personale”, le cui funzioni dovrebbero essere svolte – appunto – dai dipartimenti che sono titolari di ciascuna macrofunzione (appaiono orientati diversamente, al momento, gli ordinamenti di alcuni ministeri, come quelli delle finanze, dei beni e delle attività culturali, dell'industria, della pubblica istruzione).

3.3 I ministeri articolati in direzioni generali e dotati, a differenza di quelli a base dipartimentale, di un segretario generale sono due ministeri “d'ordine” (il

Ministero degli affari esteri e il Ministero della difesa) ed un ministero di “servizi alla collettività” (il Ministero per i beni e le attività culturali).

L’articolazione per direzioni generali dovrebbe corrispondere, diversamente da quella per dipartimenti, all’esigenza di governare il ministero secondo un’unica “linea di comando”, onde essa è particolarmente rispondente all’assetto di ministeri d’ordine, salvo rammentare che alcuni di questi (il Ministero dell’interno, il Ministero della giustizia) sono, invece, ordinati per dipartimenti. Non sembra, perciò, che la figura dell’organizzazione per direzioni generali corrisponda ad un preciso criterio distintivo rispetto all’organizzazione per dipartimenti.

3.4 Il d.lgs. n. 300/1999 non ha raccolto, invece, l’opportunità, offerta dall’art. 12 legge n. 59/1997, di prevedere, accanto alle strutture incaricate dei “compiti permanenti”, articolazioni organizzative deputate al perseguimento di “specifici obiettivi e missioni” (comma 1, lett. *r*). Manca, perciò, la possibilità di costituire, eventualmente per un tempo definito, strutture *ad hoc* per lo svolgimento di funzioni-obiettivo, emergenti dalla nuova legislazione o da esigenze contingenti, la cui realizzazione potrebbe richiedere la “combinazione” di strutture dislocate in apparati ministeriali diversi.

3.5 Mette conto richiamare, poi, che altri due fattori sono destinati ad influenzare in maniera determinante l’assetto dei poteri centrali. Il primo è costituito dalla razionalizzazione normativa, che – attraverso la valutazione d’impatto della regolazione, la riduzione della complessità della legislazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi – dovrebbe interessare tutti i settori, con effetti rilevanti sulle regole dei processi decisionali e, quindi, sull’organizzazione e sul funzionamento delle amministrazioni, in termini di maggiore razionalità ed efficienza delle strutture. Sono note, al riguardo, le iniziative assunte sia dal Parlamento (con l’introduzione, in particolare, di un parere obbligatorio del