

Girolamo Sciullo

AMMINISTRAZIONE STATALE CENTRALE E PERIFERICA

SOMMARIO

1.- IL DISEGNO RIFORMATORE (1997-2001) E L'EVOLUZIONE SUCCESSIVA

- 1.1. – Premessa
- 1.2. – Le linee della l. 15 marzo 1997, n. 59
- 1.3. – La sua attuazione
- 1.4. – Le vicende successive

2. - LE STRUTTURE MINISTERIALI CENTRALI

- 2.1. – L'organizzazione ministeriale in genere
 - 2.1.1. – La compagine dei ministeri
 - 2.1.2. – I modelli organizzativi
 - 2.1.3. – La riduzione degli apparati
- 2.2. – I singoli ministeri
 - 2.2.1 – I ministeri con attribuzioni di carattere istituzionale
 - 2.2.2. – Il ministero con attribuzioni di carattere finanziario
 - 2.2.3. – I ministeri con attribuzioni in settori economico-produttivi
 - 2.2.4. – I ministeri con attribuzioni in tema di territorio e relative infrastrutture e servizi
 - 2.2.5. – I ministeri con attribuzioni in campo sociale, sanitario e culturale
- 2.3. – La Presidenza del Consiglio dei ministri
- 2.4. – Organi di coordinamento e di raccordo

3. - LE STRUTTURE MINISTERIALI PERIFERICHE

3.1. – Le Prefetture-UTG

3.2. – Gli altri uffici

4. – LE ALTRE STRUTTURE DELLA (O COLLEGATE ALLA) AMMINISTRAZIONE STATALE

4.1. – Le agenzie

4.2. – Le amministrazioni autonome e le aziende

4.3. – Gli enti pubblici nazionali

4.3.1. – La privatizzazione degli enti economici

4.3.2. – Il riordino degli enti non economici

4.3.3. – Le autorità amministrative indipendenti

4.4. – Gli enti in forma privatistica

4.4.1. – Privatizzazioni ed esternalizzazioni

4.4.2. - Tipologia

4.5. – Le organizzazioni miste

5. – IL PERSONALE

5.1. – Dati quantitativi

6. – FONTI NORMATIVE

7. - BIBLIOGRAFIA

1. - IL DISEGNO RIFORMATORE (1997-2001) E L'EVOLUZIONE SUCCESSIVA

1.1. – Premessa. - La presente voce aggiorna, senza sostituire, un complesso di lemmi, l'ultimo dei quali in ordine di tempo, fra quelli di carattere generale, giunge con l'analisi fino ai primi anni del 2000. Per tale motivo l'aggiornamento prende le mosse dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, che rappresenta un significativo punto di svolta per l'organizzazione amministrativa dello Stato e che a tutt'oggi costituisce il dato di riferimento necessario nell'indagine delle vicende più recenti che l'hanno interessata.

Pur assumendo il termine organizzazione in un'accezione lata, l'analisi si focalizzerà sul suo significato ristretto (come disegno organizzativo delle strutture) trascurando o solo marginalmente toccando profili (quali le funzioni, il personale, le risorse materiali e le procedure) sicuramente riferibili all'organizzazione latamente intesa, ma costituenti argomento di specifiche voci.

Per analogo motivo, infine, non saranno presi in esame segmenti dell'organizzazione statale ancorché restrittivamente considerata, quale in particolare quello rappresentato dalle autorità amministrative indipendenti, in quanto appunto oggetto di apposite voci.

L'esame seguirà la seguente sequenza: anzitutto saranno considerati gli apparati ministeriali (comprensivi di quello della Presidenza del Consiglio) a livello centrale e, a seguire, le loro proiezioni periferiche. Ci si occuperà poi delle strutture facenti parte dell'organizzazione dello Stato (e perciò costituenti amministrazioni statali), ma specificamente connotate all'interno o rispetto ai ministeri (agenzie, amministrazioni autonome e aziende).

Successivamente si considereranno gli enti pubblici nazionali e gli enti in forma privatistica in collegamento organizzativo con lo Stato e gli enti nazionali. Si farà quindi riferimento alle organizzazioni di cui sono parti non esclusive strutture statali e che pertanto solo

parzialmente sono ascrivibili all'amministrazione dello Stato. Seguirà infine l'indicazione di alcuni dati quantitativi concernenti il personale.

1.2. – *Le linee della l. 15 marzo 1997, n. 59.* – A suggello di un decennio di modifiche dell'organizzazione dello Stato (affermazione della distinzione fra funzione di indirizzo/controllo e funzione di gestione, diffusione del modello delle autorità indipendenti, trasformazione degli enti pubblici economici e delle aziende in società per azioni ecc.) e facendo seguito ad un organico progetto di riforma degli apparati centrali contenuto nella legge finanziaria 1994, ma rimasto inattuato per scadenza dei termini della delega, la l. n. 59/1997 si muove lungo direttrici che toccano in misura varia le strutture statali. In particolare essa prevede:

- a) un ampio conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie territoriali sulla base del principio di sussidiarietà (art. 1 ss.);
- b) il riordino della Presidenza del Consiglio dei ministri, al fine specifico di potenziare le autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento assegnate dall'art. 95 Cost. al Presidente del Consiglio (art. 11, co. 1, lett. *a* e art. 12, co. 1, lett. *a*);
- c) la razionalizzazione dell'ordinamento dei ministeri, anche attraverso la loro soppressione e fusione, in vista soprattutto di una redistribuzione delle loro competenze alla luce dell'appartenenza dell'Italia alla UE e dei conferimenti di funzioni e compiti alle autonomie territoriali, e comunque con l'obiettivo della riduzione della loro consistenza numerica (art. 11, co. 1, lett. *a* e art. 12, co. 1, lett. *f*);
- d) un nuovo assetto degli enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dall'assistenza e previdenza, segnatamente in vista di una complessiva diminuzione dei costi amministrativi (art. 11, co. 1, lett. *b* e art. 14, co. 1, alinea).

Le vicende successive alla legge possono essere distinte in tre periodi coincidenti grosso modo rispettivamente con la XIII Legislatura (fino a marzo 2001), con la XIV (fino ad aprile 2006) e con la XV nonché con la XVI Legislatura (in corso al settembre 2009), periodi sinteticamente connotabili come quelli, nell'ordine, dell'attuazione della l. n. 59/1997, dell'assestamento della riforma introdotta, della 'via finanziaria' al riassetto dell'amministrazione statale.

1.3. – *La sua attuazione.* – Il periodo dell'attuazione della l. n. 59/1997 è contrassegnato anzitutto dall'emanazione del d.legisl. n. 112/1998, che, nell'operare un ampio conferimento di funzioni e compiti amministrativi a regioni e enti locali, secondo il principio di sussidiarietà, anticipa quel 'federalismo amministrativo' che troverà supporto nel nuovo art. 118 Cost., introdotto dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3. In secondo luogo, i d.legisl. 30 luglio 1999, nn. 300 e 303, operano il riordino dell'amministrazione statale, rispettivamente dei ministeri e della Presidenza del Consiglio.

Peraltro i due processi (di conferimento di funzioni e compiti e di riorganizzazione delle strutture statali) non risultano allineati come era negli auspici della delega. Il trasferimento di personale dallo stato alle autonomie territoriali è numericamente limitato (intorno alle 9.600 unità), interessa solo alcuni ministeri (in particolare quello del lavoro e della previdenza sociale) ed è più che compensato da quello, intervenuto nel 2000 in direzione opposta, del personale tecnico e amministrativo della scuola (NATALINI, A., [22], 139 s.). La riduzione degli apparati a sua volta sconta il fatto che nel riordino si privilegi la tecnica dell'accorpamento rispetto a quella della soppressione. Tenendo conto poi della creazione di nuove strutture (dipartimenti e agenzie) il numero degli uffici centrali aumenta addirittura rispetto al passato (SAVINO, M., [20], 442).

Detto per punti salienti, il d.legisl. n. 300/1999 si segnala per la delegificazione dell'organizzazione ministeriale (affidata in misura consistente a regolamenti ex art. 17, co. 4-bis, l. 23 agosto 1988, n. 400, per la riduzione del numero dei ministeri (da 18 a 12) e per la previsione del dipartimento come struttura di primo livello alternativa alla direzione generale, del segretario generale come figura necessaria di coordinamento nel caso di adozione del modello per direzioni generali, dell'agenzia come entità preposta a compiti tecnico-operativi, staccata dal ministero ma sottoposta all'indirizzo e controllo del ministro, nonché, infine, dell'Ufficio territoriale del Governo come struttura destinata, pur con significative eccezioni, a unificare gli uffici periferici dell'amministrazione statale. A sua volta il d.legisl. n. 303/1999 assicura alla Presidenza del Consiglio un'ampia autonomia normativa e organizzativa, liberandola al contempo da compiti gestionali affidati a ministeri.

Da ultimo, sempre in attuazione della l. n. 59/1997, il d.legisl. 29 ottobre 1999, n. 419, avvia un processo di privatizzazione, trasformazione o fusione di taluni enti pubblici, prevedendo al contempo interventi immediati per altri.

1.4. – *Le vicende successive.* – Il secondo periodo (coincidente con la XIV legislatura) vede l'assestamento, fino a vere e proprie correzioni, della riforma introdotta a decorrere appunto dall'inizio di detta legislatura.

Procedendo per punti salienti, può ricordarsi anzitutto che il d.l. 12 giugno 2001, n. 217, conv. dalla l. 3 agosto 2001, n. 317, eleva da dodici a quattordici il numero dei ministeri, con la previsione dei Ministeri delle comunicazioni e della salute (in aggiunta a quelli, indicati dal d.legisl. n. 300/1999, degli affari esteri; dell'interno; della giustizia; della difesa; dell'economia e delle finanze; delle attività produttive; delle politiche agricole e forestali; dell'ambiente e della tutela del territorio; delle infrastrutture e dei trasporti; del lavoro, della

salute e delle politiche sociali; dell'istruzione, dell'università e della ricerca; nonché di quello per i beni e le attività culturali).

La l. 6 luglio 2002, n. 137, poi, delega il Governo ad adottare decreti legislativi correttivi di quelli già emanati ai sensi della l. n. 59/1999, in tema di ministeri, Presidenza del Consiglio ed enti pubblici. Sulla base di tale delega, che le l. 27 luglio 2004, n. 186, e 27 dicembre 2004, n. 306, provvederanno a rinnovare, vengono assunti non pochi decreti modificativi dell'ordinamento di singoli ministeri, senza però che l'intento risultante dai lavori preparatori della legge –raccordare le decisioni circa le strutture statali alla definizione delle competenze fra Stato e Regioni nelle materie a legislazione concorrente- trovi effettivo seguito.

Sempre sulla base di detta delega il d.legisl. 6 dicembre 2002, n. 287, facoltizza nei ministeri in cui le strutture di primo livello sono costituite dalle direzioni generali la figura del segretario generale, in precedenza prevista come obbligatoria.

Subisce modifiche altresì la disciplina della Presidenza del Consiglio (d.l. 7 settembre 2001, n. 343, conv. dalla l. 9 novembre 2001, n. 401, e d.legisl. 5 dicembre 2003, n. 343), mentre per gli enti pubblici, pur essendo emanate molteplici normative, settoriali, o singolari, di riordino –con ampio utilizzo del ricorso a persone giuridiche (società e fondazioni) di diritto privato <<speciale>> o <<legali>> (ad es., d.l. 15 aprile 2002, n. 63, conv. dalla l. 15 giugno 2002, n. 112; d.legisl. 16 ottobre 2003, n. 288, e 8 gennaio 2004, n. 1)- le difficoltà di riassetto del settore spingono il Parlamento a reiterare la relativa delega (l. 28 dicembre 2001, n. 448, d.l. 24 dicembre 2003 n. 355, conv. dalla l. 27 febbraio 2004, n. 47, oltre alla già ricordata l. n. 137/2002).

Di vere e proprie correzioni della riforma è possibile parlare in due casi: a proposito delle agenzie previste dal (o sulla base del) d.legisl. n. 300/1999, che solo in parte diventano operative mantenendo la configurazione loro propria, nonché a proposito degli Uffici

territoriali del Governo, che, dapprima contrastati nella loro implementazione, vengono ridenominati come Prefetture-Uffici territoriali del Governo dalla l. n. 30 luglio 2002, n. 189, e nella sostanza riconfigurati dal d.legisl. 21 gennaio 2004, n. 29 (anch'esso emanato in base alla l. n. 13/2002), con l'assegnazione in capo ad essi della funzione di coordinamento degli uffici periferici dello Stato in precedenza spettante ai Prefetti.

Il terzo periodo si apre, ad inizio della XV legislatura, con il d.l. 18 maggio 2006, n. 181, conv. nella l. 17 luglio 2006, n. 233, che porta il numero dei ministeri a diciotto (con l'istituzione dei Ministeri del commercio internazionale e della solidarietà sociale, per scorporo dai Ministeri delle attività produttive e del lavoro e politiche sociali, e con lo 'spacchettamento' dei Ministeri delle infrastrutture e trasporti, e dell'istruzione, università e ricerca, rimodulando altresì per taluni degli altri ministeri funzioni e denominazione) e che inoltre attribuisce alla Presidenza del Consiglio una serie di competenze gestionali. Peraltro, in attuazione della l. l. 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), con il d.l. 16 maggio 2008, n. 85, conv. dalla l. 14 luglio 2008, n. 121, ad avvio della XVI legislatura il numero dei ministeri viene ricondotto a quello di dodici previsto dal d.legisl. n. 300/1999 (con l'assorbimento dei Ministeri del commercio internazionale e delle comunicazioni in quello dello sviluppo economico, con la riunificazione dei Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti, e dei Ministeri dell'istruzione e dell'università e ricerca, nonché con l'aggregazione nel Ministero del lavoro, salute e politiche sociali dei Ministeri del lavoro e previdenza sociale, della salute e della solidarietà sociale), numero questo destinato di nuovo a mutare qualora fosse approvato il d.d.l. deliberato dal Governo l'8 maggio 2009, che istituisce il Dicastero della salute, scorporandolo da quello del lavoro e delle politiche sociali. Le variazioni, specie la diminuzione, del numero dei ministeri non rappresentano però il dato caratterizzante del periodo né vanno considerate isolatamente.

Già nelle leggi finanziarie del precedente periodo –ad es. art. 18, co. 1, l. n. 448/2001 (finanziaria 2002) e art. 1, co. 58, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006)- contenevano norme finalizzate alla razionalizzazione e al contenimento della spesa pubblica. Disposizioni di tale natura aumentano di intensità nel periodo in esame e finiscono con caratterizzarlo. A determinarle si pone non solo la generale esigenza di rispettare i vincoli comunitari in tema di finanza pubblica, ma anche e specificamente la considerazione che fra il 2001 e il 2006 sono aumentate le strutture organizzative dei ministeri (per quelle dirigenziali si tratta di un incremento del 20 per cento) -in tal senso essendo stata utilizzata la delega contenuta nelle già citata l. n. 137/2002- come pure la spesa per il personale (fra il 2002 e il 2007 di circa il 16 per cento) (CORTE DEI CONTI, [8], 488 e 473). Contenute in particolare nell'art. 29 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, conv. dalla l. 4 agosto 2006, n. 248, nell'art. 1, co. 404 ss., della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), nell'art. 2, co. 634 ss., della l. n. 244/2007, nell'art. 1, co. 16 s., del d.l. n. 85/2008 e nell'art. 74 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, esse investono l'organizzazione statale, ministeriale e non (agenzie, enti pubblici, amministrazioni ad ordinamento autonomo), toccandone un ampio spettro di aspetti, in particolare: uffici dirigenziali (generali e non generali) e dotazioni organiche (con tagli c.d. 'orizzontali'), strutture periferiche, organismi di analisi e di consulenza, organi collegiali.

Misure di tal genere si prestano ad una duplice considerazione: l'intreccio tra disposizioni di taglio finanziario e organizzazione suggerisce di parlare di <<via finanziaria>> (D'AURIA, G., [28], 309) alla riorganizzazione dell'amministrazione statale come connotato specifico del periodo in esame (la riorganizzazione non si pone in funzione di un dato disegno ordinamentale di riassetto, ma trova ragione nell'esigenza del contenimento e della riduzione della spesa). In secondo luogo, il susseguirsi a breve distanza temporale e non di rado l'accavallarsi di tali previsioni sottopone le strutture amministrative coinvolte ad un

<<percorso di continuo riassetamento organizzativo>> ovvero ad una <<permanente riorganizzazione>> (CORTE DEI CONTI, [9], 422, 435 e 454), la cui utilità si lascia apprezzare solo in termini di effettività dei risultati conseguiti (contenimento o riduzione della spesa). Il che, è bene sottolinearlo, per non riflettersi sulla qualità dell'azione amministrativa e dei servizi resi ai cittadini, richiede un contestuale impegno alla reingegnerizzazione dei percorsi decisionali e gestionali, supportata dall'impiego delle più moderne tecnologie.

Il giudizio sulla resa complessiva della riforma avviata dalla l. n. 59/1999 è controverso. Da un lato si rileva che una parte consistente del relativo progetto <<non ha trovato attuazione>> o <<è stato contraddetto da scelte successive>> (VESPERINI, G., [21], IX, e nella stessa linea FRANCHINI, C., [38], 8 ss.), ponendosi l'accento in particolare sul fallimento dei riordino dell'amministrazione periferica, sulla riassegnazione alla Presidenza del Consiglio di compiti e strutture amministrative e sulla divaricazione fra riforma costituzionale e riforma amministrativa. Dall'altro, pur non contestandosi tali dati, si sottolinea che <<alcune parti della riforma ... sembrano essersi consolidate in modo irreversibile>> (BASSANINI, F., [23], 3 ss.), segnalandosi la tenuta della riorganizzazione dei grandi ministeri e il ripristino della semplificazione della struttura architettuale del Governo. Sembra plausibile pensare che la partita della riorganizzazione dell'amministrazione statale resti ancora in attesa di un esito definitivo e che in misura non lieve sia legata anche ad una più razionale distribuzione delle funzioni fra le diverse istituzioni amministrative e alle ricadute che si determineranno dall'attuazione del c.d. federalismo fiscale avviato dalla l. 5 maggio 2009, n. 42.

2. - LE STRUTTURE MINISTERIALI CENTRALI

2.1. – *L'organizzazione ministeriale in genere.* – Il modulo ministero conserva la tradizionale preminenza fra le forme organizzative dell'amministrazione dello Stato come

pure permangono i tratti fondamentali che tipicamente lo connotano (un apparato amministrativo preposto alla cura di uno o più macrosettori di funzioni statali al cui vertice è posto un ministro (ad es. (PASTORI, G., [6], 610), ma rispetto al passato non pochi sono i dati di novità ormai acquisiti (a partire dalla distinzione, con riflessi anche sul piano strutturale, fra funzione di indirizzo e controllo politico-amministrativo e funzione di gestione). Come già indicato (v. *supra* 1.3.), l'organizzazione ministeriale trova ora la sua disciplina fondamentale nel d.legisl. n. 300/1999 e succ. mod. L'articolazione di tale atto fa emergere il relativo assetto: dopo l'individuazione dei ministeri (art. 1), sono dettate regole generali in tema di strutture (dipartimenti, direzioni generali, segretario generale, uffici di diretta collaborazione, agenzie e amministrazione periferica) e di fonti di disciplina (artt. 3-11); quindi per ciascun ministero vengono determinate le <<attribuzioni>> o <<aree funzionali>> (funzioni e compiti dello Stato ad esso affidati) e l'<<ordinamento>> (tipo e numero massimo delle strutture di primo livello, nonché eventuale presenza di agenzie) (artt. 12 ss.). L'ulteriore disciplina organizzativa dei singoli ministeri (in particolare la precisazione delle strutture dirigenziali generali) è rimessa a regolamenti da emanarsi ai sensi dell'art. 17, co. 4-*bis*, l. n. 400/1988 (art. 4, d.legisl. n. 300). Si tratta di regolamenti governativi di delegificazione, destinati inoltre a raccogliere tutte le disposizioni normative di ciascun ministero e la cui entrata in vigore conseguentemente comporta l'abrogazione delle restanti norme (co. 6). Aspetti di maggiore dettaglio sono stabiliti con decreti ministeriali non regolamentari (art. 4, co. 1, d.legisl. n. 300 e art. 17, comma 4-*bis*, lett. *e*, l. n. 400) e con determinazioni dirigenziali assunte con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro (art. 5, co. 2, d.legisl. 30 marzo 2001, n. 165).

Per l'organizzazione dei ministeri non sussiste dunque una disciplina uniforme. Secondo un principio di flessibilità, si configurano regole comuni a tutti i ministeri e regole specifiche per ciascuno. Nel rispetto del dettato costituzionale (artt. 95, co. 3, e 97, co. 2), inoltre, il numero,

le attribuzioni e gli aspetti fondamentali dell'organizzazione sono fissati dalla fonte primaria, mentre gli ulteriori aspetti strutturali sono rimessi a distinte fonti secondarie e ad atti di organizzazione non normativi, di natura pubblicistica e privatistica. Momenti 'unificanti' della decisione organizzativa concernente il singolo ministero sono insiti nella struttura procedimentale propria della fonte primaria (decreto legislativo) e di quella secondaria (regolamento governativo su iniziativa del ministro competente d'intesa con il Presidente del Consiglio e con il Ministro del tesoro). Anche la disciplina degli uffici di diretta collaborazione con il ministro è rimessa a regolamenti del medesimo tipo (art. 7, co. 1, d.legisl. n. 300 e art. 14, co. 2, d.legisl. n. 165).

Oltre alle previsioni del d.legisl. n. 300 occorre peraltro tener conto della successiva normazione primaria (in particolare di quella di carattere generale contenuta nei d.l. n. 181/2006 e n. 85/2008). Questa non ha alterato l'architettura complessiva del decreto appena illustrata, ma è intervenuta su profili funzionali e organizzativi dei ministeri senza utilizzare un sistema novellistico. E' venuta pertanto meno l'originaria compattezza della disciplina.

2.1.1. – La compagine dei ministeri. – Dando attuazione all'art. 1, co. 376, della l. n. 244/2007, l'art. 1 del d.l. n. 85/2008 ha fissato in dodici il numero dei ministeri, ripristinando, pur con taluni mutamenti quanto a competenza e denominazione, l'assetto originariamente previsto dal d.legisl. n. 300/1999. La compagine dei ministeri risulta attualmente la seguente (art. 2, co. 1, d.legisl. n. 300): Ministero degli affari esteri, Ministero dell'interno, Ministero della giustizia, Ministero della difesa, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dello sviluppo economico, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali,

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, e Ministero per i beni e le attività culturali.

Fra ministeri e ministri e, ancor più, componenti del Governo non sussiste, come è noto, corrispondenza numerica, dovendosi considerare anche i ministri senza portafoglio (ovvero preposti all'esercizio di funzioni loro delegate dal Presidente del Consiglio) e i sottosegretari di Stato (cfr. artt. 9 e 10 l. n. 400/1988) (al momento rispettivamente dieci e trentatré). Giova in proposito segnalare che l'art. 10, co. 2, l. n. 400 (come mod. dall'art. 1 l. 26 marzo 2001, n. 81, e dall'art. 12 d.l. n. 217/2001) permette che a non più di dieci sottosegretari sia attribuito il titolo di vice ministro (in atto risultano cinque) e che l'art. 1, co. 376, l. 244/2007 ha fissato in sessanta il numero massimo dei componenti il Governo.

2.1.2. – I modelli organizzativi. – I modelli di organizzazione dei ministeri conoscono anzitutto la distinzione fra strutture di *staff* e strutture di *line*, che costituisce il riflesso sul piano organizzativo della distinzione fra indirizzo e controllo politico-amministrativo e gestione amministrativa (cfr. art. 4 d.legisl. n. 165/2001), funzioni entrambe presenti nel modulo ministero costituendo un ministro l'organo di vertice dell'apparato ministeriale.

Quelle del primo tipo sono rappresentate dagli uffici di diretta collaborazione del ministro, eredi dei <<gabinetti dei ministri>> (di cui al r.d. n. 1611/1853). L'art. 14, co. 2, d.legisl. n. 165 li connota come strutture <<aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione>>, ne prevede l'istituzione e la disciplina con regolamenti ex art. 17, co. 4-*bis*, l. n. 400/1988 –per l'emanazione dei quali l'art. 7, co. 2, d.legisl. n. 300/1999 fissa i principi e criteri direttivi-, stabilendo altresì un regime specifico, quanto a durata dell'incarico e al trattamento economico, per il personale addetto. Assimilati a tali uffici sono le segreterie particolari dei sottosegretari di Stato e ora gli uffici di diretta collaborazione dei

vice ministri (art. 3 l. n. 137/2002). In genere compongono gli uffici in questione: l'ufficio di gabinetto, l'ufficio affari legislativi, il servizio di controllo interno, l'ufficio stampa nonché la segreteria particolare e quella tecnica del ministro.

Indagini sul campo mostrano che le funzioni di tali strutture hanno di fatto travalicato il supporto del vertice politico e il controllo dell'amministrazione, spingendosi al coordinamento, alla direzione fino, in taluni casi, alla cogestione dell'azione amministrativa, incrinando così quella differenza funzionale in cui trovano ragion d'essere. Un sintomo dell'esorbitanza dal ruolo formale è dato dal numero massimo delle unità di personale che secondo i regolamenti organizzativi può essere ad esse adibito (ad es., duecentotrenta e trecentoquaranta nel caso del Ministero dell'economia e finanze e di quello dell'interno). La Corte dei conti nelle annuali relazioni sul rendiconto generale dello Stato ha ripetutamente segnalato la <<frequente sovrapposizione>> delle funzioni svolte da tali uffici rispetto a quelle di pertinenza delle strutture gestionali e il <<carattere pletorico>> degli stessi in rapporto a funzioni propriamente di *staff*, per di più, come quelle di controllo interno, in genere non adeguatamente esercitate (da ultimo CORTE DEI CONTI, [8], 477).

Per le strutture di *line* si configura la distinzione fra modello per dipartimenti e quello per direzioni generali. Nell'impostazione originaria del d.legisl. n. 300 i ministeri dovevano assumere come strutture di primo livello (o fondamentali) le direzioni generali coordinate da un segretario generale oppure i dipartimenti (al loro interno articolati in direzioni generali, v. art. 5, co. 3 e 4, d.legisl. n. 300 e inoltre art. 19, co. 3 d.legisl. n. 165/2001) senza segretario generale (artt. 3, 5 e 6 d.legisl. n. 300). Come modello gestionale il dipartimento si caratterizza per la dimensione (<<grandi aree di materie omogenee>>) e per la natura dei compiti (<<finali>> e <<strumentali>>) ad esso affidati, mentre la direzione generale è destinata ad operare in settori specifici svolgendo compiti finali o strumentali. Inoltre l'uno, in quanto struttura che dispone delle risorse (in particolari umane e finanziarie) necessarie

allo svolgimento <<organico e integrato>> di una *policy* del ministero, meglio realizza rispetto all'altra la distinzione fra indirizzo e controllo politico-amministrativo e gestione. La figura del segretario generale, chiamata a funzioni di <<coordinamento dell'azione amministrativa>> del ministero, rappresenta un contrappeso alla frammentazione e alla specializzazione funzionale insita nel modello per direzioni generali.

Le vicende successive hanno alterato lo schema iniziale. L'art. 2 del d.lgisl. n. 287/2002, riformulando l'art. 6 del d.lgisl. n. 300, ha resa facoltativa la figura del segretario generale, sicché oggi si danno due modelli (per dipartimenti e per direzioni generali), il secondo con la variante rappresentata dalla presenza o meno del segretario generale – configurazione quest'ultima che può di fatto dislocare il ruolo di coordinamento delle strutture in capo al vertice politico. In secondo luogo, la normativa secondaria ha offerto applicazioni non scontate: ad es. direzioni generali riunite in <<aree funzionali>> (v. il d.P.R. 23 ottobre 1999, n. 556, relativo al Ministero della difesa), uffici di livello dirigenziale generale al di fuori di dipartimenti (v. il d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197, per il Ministero dello sviluppo economico), dipartimenti che si occupano anche di compiti strumentali per l'intero ministero (ad il Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali e il personale presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, art. 2 d.P.R. 3 dicembre 2008, n. 211) o solo di questi (ad es. il Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie presso il Ministero dell'interno, art. 2 d.P.R. n. 398/2001) oppure, e più di frequente, dipartimenti non dotati affatto di detti compiti. Applicazioni che non devono sorprendere stante lo stretto legame esistente fra modelli organizzativi, da un lato, e rapporto politica-amministrazione nonché posizioni dirigenziali, dall'altro. In termini quantitativi, il modello dipartimentale risultava prevalente nell'assetto originario del d.lgisl. n. 300 (in nove ministeri su dodici). Nel periodo dell'ampliamento numerico dei ministeri la prevalenza è passata al modello per direzioni generali (in dieci ministeri su diciotto). Attualmente, a

riorganizzazione ai sensi del d.l. n. 85/2008 non ancora completata, il modello per direzioni generali è seguito da quattro ministeri su undici (affari esteri, difesa, beni e attività culturali, e ambiente, tutti con la previsione della figura del segretario generale), il che suggerisce un collegamento, del resto logico, fra numero dei ministeri e forme della loro organizzazione.

Oltre ai dipartimenti e/o alle direzioni generali, al loro interno variamente articolati (in uffici, servizi ecc.), va ricordata la presenza come strutture proprie di ciascun ministero (per quelle comuni *infra* 2.4) di organi collegiali (ad es. comitati), di norma con compiti consultivi. Fra questi sono in particolare da menzionare i Consigli superiori (ad es. quello dei lavori pubblici, v. art. 4 d.P.R. n. 211/2008) o nazionali (ad es., quello dell'agricoltura dell'alimentazione e della pesca, v. art. 5 d.P.R. 9 gennaio 2008, n. 18) con connotazione di rappresentanza politico-istituzionale e categoriale. Nell'ambito di taluni ministeri operano poi strutture tecniche, di analisi, di studio e di formazione (ad es. l'Opificio delle pietre dure (art. 15 d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233) e la Scuola superiore dell'economia e delle finanze (art. 4 d.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43). Svolgono compiti in tema di gestione del personale i Consigli di amministrazione (ad es. quello di cui all'art. 2 d.P.R. 25 luglio 2001, n. 315 presso il Ministero della giustizia).

2.1.3. – La riduzione degli apparati. – Negli anni recenti, come già accennato (v. *supra*, 1.4.), esigenze di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica hanno investito aspetti vari delle amministrazioni pubbliche (ad es. determinando nuove modalità di acquisto di beni e servizi o l'esternalizzazione di attività a contenuto non specificamente pubblicistico), in particolare e in misura crescente riflettendosi sulla loro organizzazione. Di seguito si indicano le misure più significative che hanno interessato gli apparati centrali dello Stato, precisando che in termini analoghi hanno toccato pure gli apparati periferici e gli enti nazionali, e che si sono intrecciate con quelle relative al numero dei ministeri.

Gli uffici dirigenziali e le dotazioni organiche sono state considerate dalla l. n. 296/2006, che all'art. 1, co. 404-416, ha previsto un complesso di misure fra le quali si segnalano la diminuzione del 10 e del 5 per cento degli uffici di livello dirigenziale rispettivamente generale e non generale, la riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo, e la riduzione delle dotazioni organiche tale da assicurare che il personale impiegato in compiti strumentali (c.d. *back office*) non eccedesse il 15 per cento delle complessive risorse umane delle amministrazioni. Tali interventi dovevano costituire oggetto di appositi regolamenti ex art. 14, co. 4-*bis*, l. n. 400/1988, da emanarsi entro il 30 aprile 2007.

Su tali previsioni si sono sovrapposte quelle contenute nel d.l. n. 85/2008, il cui art. 1, co. 16 s., ha disposto con riguardo ai ministeri interessati dal trasferimento di funzioni (ossia dalle riaggregazioni degli apparati disposti dallo stesso decreto) che per le nuove strutture risultanti al termine del processo di riorganizzazione venisse ridotta di almeno il 20 per cento la somma dei limiti delle spese strumentali e di funzionamento previsti per i ministeri di origine e di destinazione. Identica diminuzione in percentuale è stata fissata per gli uffici di diretta collaborazione degli stessi ministeri.

In progressione, ma con obiettivi più ambiziosi il d.l. n. 112/2008, all'art. 74, ha stabilito che, pur potendosi tener conto delle riduzioni già intervenute in base ai regolamenti emanati ai sensi della l. n. 296/2006, gli uffici dirigenziali di livello generale e quelli di livello non generale dovessero diminuire in misura non inferiore rispettivamente al 20 e al 15 per cento rispetto a quelli esistenti, disponendo altresì una riduzione degli organici del personale con qualifica dirigenziale di pari percentuale, un ridimensionamento degli organici del personale non dirigenziale di non meno il 10 per cento della relativa spesa complessiva nonché una rideterminazione del contingente del personale adibito a compiti strumentali in misura non inferiore al 10 per cento dello stesso contingente. Il termine per l'adozione di tali misure è stato differito dall'art. 41, c. 10, del d.l. n. 207/2008 al **31 maggio 2009**.

Interessati da obiettivi di contenimento della spesa sono stati anche gli organi collegiali. Sulla scia di altre previsioni (art. 12, co. 1, lett. *p*, della l. n. 59/1997, art. 18 della l. n. 448/2001, art. 1, co. 58, della l. n. 266/2005) il d.l. n. 223/2006 all'art. 29 ha disposto per dette strutture (come pure per <<altri organismi, anche monocratici, comunque denominati>>), ad eccezione degli <<organi di direzione, amministrazione e controllo>>, sia misure di carattere finanziario (riduzione del 30 per cento della relativa spesa) sia misure di riordino (eliminazione di duplicazioni, diminuzione del numero dei componenti, valutazione periodica della <<perdurante utilità>> ecc.).

Di recente il d.l. n. 112/2008, all'art. 68, co. 1-4, ha introdotto criteri più stringenti di ordine qualitativo e quantitativo, al fine di realizzare, entro il triennio 2009-2011, la graduale riduzione di tali organismi fino al definitivo trasferimento della loro attività alle amministrazioni competenti. Lo stesso decreto ha altresì provveduto alla soppressione di taluni di essi (art. 45 riguardo al Servizio consultivo e ispettivo tributario e alla Commissione tecnica per la finanza pubblica; art. 68 riguardo all'Alto commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e a quello per la lotta alla contraffazione).

Tali misure, che testimoniano la connessione sempre più stretta fra obiettivi di finanza pubblica e assetti organizzativi, non offrono al momento risultati omogenei. Per gli organi collegiali, si evidenzia una riduzione del numero (da 495 a 396) e percentuali di risparmio superiori a quelle previste (CORTE DEI CONTI, [9], 446). Per le strutture dirigenziali e il personale, si rileva che le realizzazioni sono state <<parziali>> con riferimento al numero e ai contenuti dei regolamenti da emanarsi in attuazione delle richiamate disposizioni, nonché con riguardo agli adempimenti previsti per la loro attuazione e ai meccanismi di accompagnamento (anche di indirizzo e monitoraggio) previsti (CORTE DEI CONTI, [9], 436, 439 s.).

2.2. – *I singoli ministeri.* – Secondo un criterio di prevalenza funzionale i ministeri risultano raggruppabili in cinque aree (PASTORI, G., [6], 604 ss.): la prima annovera i ministeri con attribuzioni di carattere istituzionale, la seconda quelli (o meglio quello) con attribuzioni di carattere finanziario, la terza quelli con attribuzioni in settori economico-produttivi, la quarta quelli con attribuzioni in tema di territorio e relative infrastrutture e servizi, la quinta, infine, i dicasteri con attribuzioni in campo sociale, sanitario e culturale.

2.2.1. – *I ministeri con attribuzioni di carattere istituzionale.* – La prima area fa riferimento ad attribuzioni di carattere prevalentemente istituzionale (ossia attinenti all'ordine giuridico interno e internazionale) e comprende i ministeri convenzionalmente definiti di ordine o di *puissance*: affari esteri, interno, giustizia e difesa. La relativa disciplina organizzativa contenuta nel d.legisl. n. 300/1999 non ha subito variazioni significative.

Il Ministero degli affari esteri attende alle funzioni e ai compiti spettanti allo Stato in materia di rapporti con l'estero e alla cura degli interessi italiani in sede internazionale (art. 12). Il d.P.R. 19 dicembre 2007, n. 258, prevede come strutture di primo livello 13 direzioni generali e gli uffici del Cerimoniale diplomatico della Repubblica e dell'Ispettorato generale, coordinati da un Segretario generale. Il d.P.R. n. 233/2001 ne disciplina le strutture di diretta collaborazione.

Al Ministero dell'interno l'art. 14 del d.legisl. n. 300 assegna funzioni e compiti differenziati fra i quali spicca la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e la rappresentanza generale del governo sul territorio. Il d.P.R. 7 settembre 2001, n. 398, ne articola l'organizzazione in 5 dipartimenti e il d.P.R. 21 marzo 2002, n. 98, ne disciplina gli uffici di diretta collaborazione.

Il Ministero della giustizia è dall'art. 16 del d.legisl. n. 300 investito prevalentemente di funzioni e compiti organizzativi e operativi concernenti i servizi della giustizia. Ai sensi del

d.P.R. 6 marzo 2001, n. 55, esso si articola in 4 dipartimenti. Il d.P.R. n. 315/2001 ne regola gli uffici di diretta collaborazione.

Il Ministero della difesa, secondo l'art. 20 del d.legisl. n. 300, fondamentale cura funzioni e compiti statali in materia di difesa e sicurezza dello Stato e di partecipazione a missioni a supporto della pace. La sua organizzazione è definita dal successivo art. 21 (che ne prevede un'articolazione per direzioni generali in numero non superiore a 11 coordinate da un Segretario generale) e da altri atti normativi fatti salvi dalla medesima disposizione: la l. 18 febbraio 1997, n. 25, (sul riordino dei vertici militari), il d.legisl. 16 luglio 1997, n. 264 (sull'area centrale), e i d.legisl. 28 novembre 1997, nn. 459 e 464 (sull'area tecnico-industriale e su quella operativa). Alla loro attuazione ha provveduto il d.P.R. n. 556/1999, che in particolare disciplina le competenze del Capo di stato maggiore della difesa e del Segretario generale della difesa. Il d.P.R. 24 febbraio 2006, n. 162, regola gli uffici di diretta collaborazione.

2.2.2. – Il ministero con attribuzioni di carattere finanziario. – La seconda area si riferisce ad attribuzioni prevalentemente di carattere finanziario, concernenti cioè l'acquisizione e l'utilizzo delle risorse finanziarie necessarie al funzionamento dei pubblici poteri, ed annovera al momento il solo Ministero dell'economia e delle finanze. Tale dicastero trova origine nel d.legisl. n. 300 -rappresentandone uno dei dati più significativi- con l'aggregazione dei preesistenti Ministeri del tesoro, bilancio e programmazione economica, e delle finanze. L'art. 22 ad esso affida in particolare la politica economica, finanziaria e di bilancio, quella fiscale e del sistema tributario dello Stato, e quella concernente il demanio e il patrimonio statali. Il d.P.R. n. 43/2008 ne articola l'organizzazione in 4 dipartimenti, mentre gli uffici di diretta collaborazione sono disciplinati dal d.P.R. 3 luglio 2003, n. 227.

2.2.3. – I ministeri con attribuzioni in settori economico-produttivi. – La terza area concerne attribuzioni prevalentemente attinenti singoli settori economico-produttivi e annovera i Ministeri dello sviluppo economico e delle politiche, agricole alimentari e forestali.

Il Ministero dello sviluppo economico nasce nel d.legisl. n. 300/1999 come Ministero delle attività produttive ed è frutto dell'aggregazione dei Dicasteri dell'industria, commercio e artigianato, e del commercio con l'estero, nonché del Dipartimento del turismo operante presso la Presidenza del Consiglio. Ne ridefiniscono le funzioni il d.l. n. 217/2001, il d.legisl. 22 gennaio 2004, n. 34, e il d.l. n. 181/2006, che ne muta altresì la denominazione in quella attuale (art. 1, co. 12). Il d.l. n. 85/2008 ad esso trasferisce le funzioni e le risorse già spettanti al Ministero delle comunicazioni e a quello del commercio internazionale (art. 1, co. 2 e 7). Al dicastero risultano pertanto assegnati l'elaborazione della generalità delle politiche per lo sviluppo del sistema produttivo (peraltro con l'esclusione di quelle concernenti il turismo, trasferite alla Presidenza del Consiglio dall'art. 1, co. 19-bis, del d.l. 181/2006, e di quelle di pertinenza di altri ministeri) e le funzioni e i compiti relativi al settore delle comunicazioni (v. artt. 27, 28, 32-bis e 32-ter, del d.legisl. 300), di spettanza statale. Ai sensi del d.P.R. n. 197/2008 esso è articolato in 4 dipartimenti e nell'Ufficio (di livello dirigenziale generale) per gli affari generali, mentre gli uffici di diretta collaborazione sono disciplinati dal d.P.R. 28 novembre 2008, n. 198.

Il Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali deve la sua denominazione al d.l. n. 181/2006 (art. 1, co. 11), che innova quella di Ministero per le politiche agricole e forestali originariamente prevista dal d.legisl. n. 300, e ne ritocca le attribuzioni (art. 1, co. 9, 9-bis, e 11). Analogamente dispone il d.l. n. 85/2008 (art. 1, co. 9). Al Ministero l'art. 33 del d.legisl. n. 300 assegna le funzioni e compiti spettanti allo Stato in materia di agricoltura e foreste,

caccia e pesca, e qualità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Ai sensi del d.P.R. n. 18/2008 esso si articola in 3 dipartimenti. Il d.P.R. 14 maggio 2001, n. 303, ne disciplina gli uffici di diretta collaborazione.

2.2.4. – *I ministeri con attribuzioni in tema di territorio e relative infrastrutture e servizi.* – La quarta area fa riferimento alle attribuzioni in materia di assetto e uso del territorio e delle relative infrastrutture e servizi, e comprende due ministeri.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare deve la sua denominazione al d.l. n. 181/2006 (art. 1, co. 13-*bis*), che modifica quella, prevista dal d.legisl. n. 300/1999, di Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. Ad esso l'art. 5 dello stesso decreto assegna le funzioni statali in tema di tutela dell'ambiente del territorio e dell'ecosistema. Il d.P.R. 17 giugno 2003, n. 261, lo organizza in 6 direzioni generali, ma non ancora prevede la figura del Segretario generale introdotta dall'art. del d.l. 90/2008. Gli uffici di diretta collaborazione sono disciplinati dal d.P.R. 6 marzo 2001, n. 245.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è stato istituito dal d.legisl. n. 300/1999, accorpando i preesistenti Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e navigazione, nonché il Dipartimento delle aree urbane operante presso la Presidenza del Consiglio. Suddiviso nel Ministero delle infrastrutture e in quello dei trasporti dal d.l. n. 181/2006 (art. 1, co. 4 e 5), è stato ricostituito per aggregazione del secondo al primo dal d.l. n. 85/2008 (art. 1, co. 2 e 10). Ad esso sono attribuite le funzioni e i compiti statali relativi all'assetto del territorio con riguardo alle infrastrutture, al sistema delle città e delle aree metropolitane, e alle opere pubbliche inerenti detti settori, nonché quelli relativi ai trasporti e alla viabilità (artt. 41 e 42 del d.legisl. n. 300). Il d.P.R. n. 211/2008 ne articola l'organizzazione in 2 dipartimenti,

mentre gli uffici di diretta collaborazione sono disciplinati dal d.P.R. 3 dicembre 2008, n. 212.

2.2.5. – I ministeri con attribuzioni in campo sociale, sanitario e culturale. – La quinta e ultima area fa riferimento alle attribuzioni in campo sociale, sanitario e culturale, e annovera i Dicasteri del lavoro, salute e politiche sociali, dell'istruzione, università e ricerca, e quello per i beni e attività culturali.

Il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali era previsto dall'art. 45 del d.legisl. n. 300/1999 per aggregazione dei preesistenti Dicasteri della sanità e del lavoro e previdenza sociale nonché del Dipartimento degli affari sociali operante presso la Presidenza del Consiglio. Sennonché il d.l. n. 217/2001 optò per l'istituzione di due distinti ministeri: quello del lavoro e delle politiche sociali (cui furono trasferiti le funzioni e le risorse del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, e del suddetto Dipartimento) e quello della salute (con trasferimento ad esso delle funzioni e delle risorse del Ministero della sanità) (art. 1, co. 8-11). Il d.l. n. 181/2006 conservò il Ministero della salute, ma istituì il Ministero della solidarietà sociale tramite scorporo di funzioni prima assegnate al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che a sua volta perse talune competenze (in tema di politiche giovanili e per la famiglia) attribuite alla Presidenza del Consiglio, assumendo la denominazione di Ministero del lavoro e della previdenza sociale (art. 1, c. 1, 6, 18 e 19). Finalmente il d.l. n. 85/2008 ritornò all'originaria previsione del d.legisl. n. 300, ridenominando il Ministero del lavoro e della previdenza sociale come Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, e trasferendo ad esso funzioni e risorse dei Ministeri della salute e della solidarietà sociale, fatte salve alcune (in tema di politiche per l'integrazione, antidroga, giovanili e per la famiglia ecc.) assegnate o confermate alla Presidenza del Consiglio (art. 1, c. 1, 4, 6, 12 e 14). Situazione questa destinata nuovamente a mutare in caso di approvazione da parte del

Parlamento del d.d.l. governativo dell'8 maggio 2009 che istituisce il Ministero della salute. Il dicastero al momento pertanto esercita la generalità delle funzioni e dei compiti dello Stato nel campo sociale e sanitario. Non sono stati ancora emanati i regolamenti di organizzazione e degli uffici di diretta collaborazione del Ministero. Il d.P.C. 20 novembre 2008 ha provveduto ad una ricognizione delle strutture trasferite al dicastero.

Al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, istituito dal d.legisl. n. 300/1999 per accorpamento dei preesistenti Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e ricerca scientifica e tecnologica (art. 49), subentrarono a seguito del d.l. 181/2006 (art. 1, co. 1, 7 e 8) il Ministero della pubblica istruzione e quello dell'università e della ricerca. Il d.l. n. 85/2008 ha ridenominato il primo come Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, disponendo il trasferimento ad esso delle funzioni e delle risorse del secondo (art. 1, co. 1, 5 e 10). Al Ministero sono attribuite le funzioni e i compiti statali in tema di istruzione scolastica, superiore e universitaria, e di ricerca scientifica e tecnologica. Ai sensi del d.P.R. 20 gennaio 2009, n. 17, esso si articola in 3 dipartimenti. Gli uffici di diretta collaborazione sono normati dal d.P.R. 14 gennaio 2009, n. 16.

Istituito nel 1974 come Ministero per i beni culturali e ambientali, riformato e ridenominato con l'attuale dizione nel 1998, il Ministero per i beni e le attività culturali secondo l'art. 52 del d.legisl. n. 300/1999 è chiamato a svolgere la generalità delle funzioni statali in materia di beni culturali e ambientali, e di spettacolo e sport, nonché di quelle, trasferite dall'apposito Dipartimento operante presso la Presidenza del Consiglio, in tema di diritto d'autore e disciplina della proprietà letteraria e promozione delle attività culturali. Il d.l. n. 181/2006 scorporò le funzioni in tema di sport, trasferendole alla Presidenza del Consiglio (art. 1, co. 19 e 22). Inoltre istituì presso il Ministero il Dipartimento per il turismo, cui furono trasferite le risorse della soppressa omonima direzione generale operante presso il Ministero per le attività produttive, ma assegnò le corrispondenti funzioni alla Presidenza del Consiglio che le

avrebbe esercitate avvalendosi di tale dipartimento (art. 1, co. 19-*bis*, 19-*ter* e 19-*quater*). Il d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, conv. dalla l. 24 novembre 2006, n. 286, fece cadere queste previsioni, istituendo presso la Presidenza del Consiglio apposito dipartimento (art. 2, co. 94 e 98). Tale assetto non è cambiato con la l. n. 244/2007 né con il d.l. n. 85/2008. Peculiari sono state anche le vicende del modello organizzativo. L'originaria versione dell'art. 54 del d.legisl. n. 300/1999 prevedeva come strutture di primo livello le direzioni generali coordinate da un Segretario generale. Il d.legisl. 8 gennaio 2004, n. 3, optò per il modello dipartimentale (art. 1). Il d.l. n. 262/2006 ritornò a quello per direzioni generali (art. 2, co. 94). Di conseguenza nel corso di un decennio sono stati approvati tre diversi regolamenti organizzativi (d.P.R. 29 dicembre 2000, n. 441, d.P.R. 10 giugno 2004, n. 173, e d.P.R. n. 233/2007), l'ultimo dei quali ha conosciuto modifiche non formali per effetto del d.P.R. 2 luglio 2009, n. 91. Attualmente il Ministero è strutturato in uffici dirigenziali di livello generale, di cui 9 centrali e 17 periferici, coordinati da un Segretario generale. Il d.P.R. 6 luglio 2001, n. 307, ne disciplina gli uffici di diretta collaborazione.

2.3. – La Presidenza del Consiglio dei ministri. – La Presidenza del Consiglio dei ministri viene delineata dal d.legisl. n. 303/1999 come il complesso delle strutture della cui attività il Presidente del Consiglio <<si avvale per l'esercizio delle autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento attribuitegli dalla Costituzione e dalle leggi della Repubblica>> (art. 2, co. 1), funzioni che complessivamente attengono al rapporto Presidente del Consiglio-Governo e a quello Governo-altri organi costituzionali, istituzioni europee, autonomie territoriali e confessioni religiose (art. 2, co. 2). Il suo ordinamento risulta disciplinato fondamentalmente, oltre che dal d.legisl. n. 303, dalla l. n. 400/1988. Per i profili funzionali sono significativi anche i d.l. n. 181/2006 e n. 85/2008.

Proprio in ragione della configurazione come apparato di supporto al Presidente del Consiglio la Presidenza presenta un ordinamento diverso da quello dei ministeri –

assimilabile piuttosto a quelli degli altri organi costituzionali- improntato ad un'ampia autonomia organizzativa, contabile e di bilancio.

L'autonomia organizzativa si connota per una duplice 'deformalizzazione': delle strutture e delle fonti di disciplina. Accanto a strutture 'necessarie', perché previste da fonti primarie e in particolare dallo stesso decreto (artt. 3, 4 e 6 d.legisl. n. 303), sono ipotizzate strutture 'eventuali', rimesse alle opzioni del Presidente. Entrambe sono disciplinate in larga misura da atti organizzativi (non regolamentari) (artt. 7 e 9, c. 7). In particolare agli atti presidenziali è affidato il compito di determinare le strutture in cui si articola il Segretariato generale, quelle di cui si avvalgono ministri (c.d. senza portafoglio) e sottosegretari, le strutture <<di missione>> nonché gli uffici di diretta collaborazione del Presidente, dei ministri e dei sottosegretari.

L'autonomia contabile e di bilancio presenta più profili, traducendosi nella possibilità di fissare la <<struttura dei bilanci e la disciplina della gestione della spesa>>, e di istituire un <<ufficio interno di ragioneria>> in sostituzione dell'Ufficio centrale di bilancio del (l'ex) Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica operante presso la stessa Presidenza (artt. 8 e 11, co. 8, d.legisl. n. 303).

Da quanto indicato risulta che le strutture della Presidenza si lasciano distinguere in diversi tipi: a) uffici di diretta collaborazione (del Presidente, dei ministri senza portafoglio e dei sottosegretari di Stato alla Presidenza – attualmente gli uni (Rapporti con le regioni, Attuazione del programma di Governo, Pubblica amministrazione e innovazione, Pari opportunità, Politiche europee, Rapporti con il Parlamento, Riforme per il federalismo, Gioventù, Semplificazione normativa, Turismo) in numero di 10 e gli altri di 8); b) strutture che compongono il Segretariato generale, cui sovrintende il Segretario generale (con compiti di supporto al Presidente e di gestione amministrativa e contabile delle strutture, art. 19 l. n. 400/1988 e art. 3 d.P.C. 23 luglio 2002); c) strutture affidate alla responsabilità di ministri o

sottosegretari –con larga flessibilità nella definizione dei rispettivi confini-; d) strutture, infine, <<di missione>>, costituite in relazione a particolari compiti, a risultati determinati o a specifici programmi (art. 7 d.legisl. n. 303). Allo svolgimento dei servizi generali di supporto della Presidenza può provvedersi tramite la costituzione di una società per azioni, anche a partecipazione privata minoritaria (art. 10, co. 11-ter, d.legisl. n. 303). Attualmente l'organizzazione delle strutture generali della Presidenza è definita dal d.P.C. 23 luglio 2002 e succ.mod.

Anche per il personale della Presidenza, specie per quello addetto agli uffici di diretta collaborazione vige una specifica disciplina (artt. 9, 9-bis e 9-ter, d. legisl. n. 303).

Uno degli obiettivi della delega contenuta nella l. 59/1977 era quello di eliminare o riallocare le funzioni e i compiti gestionali affidati alla Presidenza del Consiglio. In effetti, è quanto si è verificato all'indomani della riforma operata dal d.legisl. n. 303. A partire dalla XIV legislatura si è verificata un'inversione di tendenza con la rassegnazione di funzioni e compiti propriamente amministrativi (segnatamente da parte dei d.l. n. 186/2006 e n. 85/2008). Conseguentemente la Presidenza è ora investita di una serie di competenze (in particolare in tema di famiglia, droga, pari opportunità, giovani, sport e turismo) difficilmente riconducibili a quelle delineate dall'art. 2, co. 2, del d.legisl. n. 303).

2.4. – Organi di coordinamento e di raccordo. – L'articolazione per ministeri dell'amministrazione statale fa sì che questa si presenti nel suo complesso come un'organizzazione settorializzata sul piano funzionale e disaggregata su quello delle strutture, ciascun ministero perseguendo specifiche missioni con apparati in sé compiuti. Sussistono peraltro strutture che svolgono un ruolo di coordinamento e di raccordo dell'azione svolta dai vari ministeri.

In questo ambito anzitutto si collocano il Presidente del Consiglio, chiamato dall'art. 95, co. 1, Cost. a mantenere <<l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'azione dei ministri>>, e il Consiglio dei ministri, che <<determina la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di questo, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa>>, e al quale può essere deferita <<la decisione su questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti fra amministrazioni a diverso titolo competenti>> (art. 2, co. 1, e art. 5, co. 2, lett. *c-bis*, l. n. 400/1988). Il Consiglio dei ministri si avvale dell'apposito Ufficio di segreteria posto presso la Presidenza del Consiglio alle dirette dipendenze del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 20, co. 1, l. n. 400).

Vanno annoverati, poi, i comitati di ministri e i comitati interministeriali (art. 6 l. n. 400). Dei primi, composti solo da ministri, costituisce esempio il Consiglio di gabinetto, destinato coadiuvare nell'esercizio delle sue funzioni il Presidente del Consiglio, che ne designa i membri. I secondi (v. COMITATI INTERMINISTERIALI), a composizione mista (ministri, esperti, esponenti delle amministrazioni interessate) e con funzioni a seconda dei casi preparatorie delle decisioni del Consiglio dei ministri o deliberative, sono stati riordinati dalla l. 24 dicembre 1993, n. 537, a tre: CESIS (Comitato esecutivo per i servizi di informazione e sicurezza), con funzioni in tema di politica della sicurezza, CICR (Comitato interministeriale per il credito e il risparmio), con funzioni di vigilanza per la tutela del risparmio e l'esercizio della funzione creditizia, e il CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica), con funzioni di coordinamento in materia di politica economica. Di recente la segreteria del CIPE e altre strutture operanti all'interno del Comitato -ad es. l'Unità tecnica per la finanza di progetto (UTFP)- sono state trasferite dal Ministero dell'economia e delle finanze alla Presidenza del Consiglio (art. 1, co. 2, d.l. n. 181/2006). Sempre di recente dall'art. 2, della l. 4 febbraio 2005, n. 11, è stato istituito il CIACE (Comitato

interministeriale per gli affari comunitari europei), con funzioni di coordinamento sui temi della partecipazione italiana all'Unione europea.

Sussistono, inoltre, organi definibili di 'raccordo interno', giacché operano all'interno o al servizio dei vari ministeri, ma dipendono da un apparato diverso da quello del ministero che ne utilizza l'attività. Fra questi possono ricordarsi l'Avvocatura dello Stato e, per le attività non giurisdizionali, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti (v. AVVOCATURA DELLO STATO, CONSIGLIO DI STATO e CORTE DEI CONTI). Un ruolo significativo è ricoperto dagli Uffici centrali del bilancio. Subentrati alle Ragionerie centrali esistenti presso i ministeri (art. 7 d.legisl. 5 dicembre 1997, n. 430), costituiscono articolazioni del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, struttura del Ministero dell'economia e delle finanze (art. 8, co. 3, d.P.R. n. 43/2008). Svolgono varie funzioni con riferimento ai singoli ministeri presso cui operano, tra le quali: concorso alla formazione del bilancio, controllo di regolarità amministrativa e contabile, tenuta delle scritture contabili e registrazione degli impegni di spesa (art. 11, co. 3, d.P.R. n. 43). A livello periferico le Ragionerie territoriali svolgono, su base regionale, interregionale o interprovinciale, le funzioni attribuite al Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, dal quale dipendono organicamente e funzionalmente (art. 20, co. 1 e 2, d.P.R. n. 43). Le ragionerie territoriali –al massimo in numero di 63- sono subentrate alle Ragionerie provinciali (art. 1, co. 428, l. n. 296/2006 e art. 19 d.P.R. n. 43), che ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38, rappresentavano articolazioni dei Dipartimenti provinciali del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, anch'essi contestualmente soppressi.

3. - LE STRUTTURE MINISTERIALI PERIFERICHE

3.1. – Le Prefetture-UTG. – In attuazione della delega contenuta nella l. n. 59/1997 (art. 12, co. 1, lett. *h e l*) –ispirata alla logica del ‘parallelismo’ (mantenimento della presenza amministrativa dello Stato in periferia che si affianca a quella delle autonomie territoriali)- l’art. 11 del d.legisl. n. 300/1999 aveva previsto in origine la trasformazione delle Prefetture in Uffici territoriali del Governo (UTG), configurandoli come strutture su base provinciale, rette da Prefetti, che assumevano in linea di principio la generalità delle attribuzioni spettanti all’amministrazione periferica dello Stato (fondamentalmente costituita dalle strutture ministeriali sul territorio). In tal modo si recuperava l’originaria vocazione della Prefettura come ufficio generalista e si offriva una risposta alle esigenze di riorganizzazione dello Stato in periferia fatte emergere dall’attuazione, ad opera del d.legisl. n. 112/1998, del c.d. federalismo amministrativo.

Tali uffici, però, <<non divennero mai realmente operativi>> (CORTE DEI CONTI, [8], 472). Alla realizzazione dell’assetto delineato dall’art. 11, che già conosceva significative eccezioni – dall’assorbimento negli UTG erano escluse le strutture periferiche dei Ministeri degli affari esteri, giustizia, difesa, tesoro, finanze, pubblica istruzione e beni e attività culturali, nonché delle agenzie (co. 5)-, le amministrazioni che sarebbero state coinvolte opposero una forte resistenza, manifestatasi in particolare nei decreti legislativi di riordino emanati in attuazione della delega conferita dalla l. n. 137/2002, che non prevedero la confluenza delle strutture negli UTG (ad es., il d.legisl. 12 giugno 2003, n. 152, relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

Con il d.legisl. n. 29/2004 si è proceduto alla completa riscrittura dell’art. 11 del d.legisl. n. 300/1999, con l’abbandono del modello della ‘confluenza’ a favore di quello del ‘coordinamento’ razionalizzato, e con il d.P.R. n. 180/2006 si sono dettate le disposizioni attuative. La Prefettura assume la denominazione (già peraltro utilizzata dalla l. n. 189/2002) di Prefettura-Ufficio territoriale del Governo (UTG) (co. 1) e, <<ferme restando le proprie

funzioni, assicura l'esercizio coordinato delle attività amministrative degli uffici periferici dello Stato e garantisce la leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali>> (co. 2). Più in dettaglio, e secondo le specificazioni del regolamento, le attribuzioni della Prefettura-UTG, organo periferico del Ministero dell'interno, sono di rappresentanza del Governo sul territorio, di amministrazione generale e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, oltre a quelle istituzionali ad essa demandate dalla vigente normativa (art. 1, d.P.R. n. 180).

La rappresentanza del Governo sul territorio comporta, nel caso della Prefettura avente sede nel capoluogo regione, la rappresentanza dello Stato nei rapporti con il sistema delle autonomie di cui all'art. 10 della l. 5 luglio 2003, n. 131.

Le funzioni di amministrazione generale si risolvono nell'assicurare il coordinamento dell'attività degli uffici periferici dello Stato, la loro leale collaborazione con le autonomie territoriali nonché la collaborazione con gli stessi uffici delle strutture della Prefettura per l'esercizio delle funzioni di loro spettanza, laddove la normativa ne preveda la possibilità.

Il coordinamento si spinge fino all'esercizio di un potere sostitutivo, onde evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza, previo peraltro l'assenso del ministro competente oppure del Consiglio dei ministri (art. 11, co. 4, d.legisl. n. 300, e art. 7 d.P.R. n. 180).

Ai fini del coordinamento e della leale collaborazione il Prefetto è coadiuvato da una Conferenza provinciale permanente, composta dai responsabili di tutte le strutture periferiche dello Stato operanti nella provincia nonché da rappresentanti degli enti locali, e, nel caso di Prefettura-UTG del capoluogo di regione, da una conferenza permanente regionale, costituita dai responsabili di tutte le amministrazioni periferiche regionali dello Stato e alla quale possono essere invitati i rappresentanti della Regione (art. 11, co. 3, d.legisl. n. 300, e art. 4 d.P.R. n. 180).

In conclusione, merita rilevarsi che secondo la nuova formulazione dell'art. 11, a fronte del mutamento del modello organizzativo di riferimento, sono *tutte* le amministrazioni periferiche statali ad essere destinatarie del coordinamento e che la presenza prevista nelle conferenze permanenti, a differenza che nel passato, dei rappresentanti delle autonomie territoriali rende le stesse conferenze strumenti di raccordo fra le amministrazioni statali e tali autonomie.

Disposizioni successive, sia pure in un'ottica di razionalizzazione della spesa, hanno riproposto il tema della confluenza nella Prefettura-UTG (v. *infra* 3.2.). Va inoltre segnalato che nel d.d.l. approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 15 luglio 2009, recante l'individuazione delle funzioni fondamentali e la carta delle autonomie locali, l'art. 15 riprende il modello della 'confluenza', prevedendo una delega per il riordino degli uffici periferici dello Stato. Fra i principi direttivi si indicano, oltre al mantenimento su base provinciale della Prefettura-UTG, la titolarità in capo ad essa di <<tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente conferite ad altri uffici>> nonché <<l'accorpamento [nel suo ambito] delle strutture dell'amministrazione periferica dello Stato le cui funzioni sono conferite all'Ufficio medesimo>> (c. 1, lett. e-g).

3.2. – Gli altri uffici. – Il quadro delle strutture periferiche dell'amministrazione statale diverse dalle Prefetture-UTG si presenta notevolmente articolato (MIDENA, E., [65], 277). Tutti i ministeri, ad eccezione di quello dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, hanno strutture periferiche (peraltro il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca unicamente per le attribuzioni in tema di istruzione, il Ministero dello sviluppo economico solo per quelle in tema di comunicazioni e il Ministero degli affari esteri non sul territorio italiano). A parte quelle, del tutto peculiari, dei Ministeri della giustizia e della difesa, tali strutture mostrano vari profili di disomogeneità.

Anzitutto quanto a dimensione territoriale, che può essere provinciale (ad es., nel caso del Ministero dell'interno), regionale (ad es. Uffici scolastici regionali ex d.P.R. n. 17/2009) o interregionale (ad es., Provveditorati interregionali per le opere pubbliche di cui al d.P.R. n. 211/2008). Poi quanto a consistenza delle reti periferiche, che in taluni casi possono risultare plurime, in posizione talora di autonomia (ad es. reti degli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera (USMAF) del Ministero del lavoro, salute e politiche sociali, v. d.P.C. 20 novembre 2008), altre volte di sovra/sottordinazione funzionale (ad es., Direzioni regionali e Soprintendenze di settore del Ministero per i beni e le attività culturali, ex d.P.R. n. 233/2007). Infine, quanto a natura organizzativa, ricorrendo uffici sia di livello dirigenziale generale sia, e prevalentemente, di livello dirigenziale non generale (ad es., le strutture periferiche del Ministero per i beni e le attività culturali appena menzionate).

Per contro sussistono tratti generali comuni, a partire dal ruolo rivestito, di <<terminali del centro>> (CORTE DEI CONTI, [8], 472) piuttosto che di reali interlocutori dei territori in cui operano. Invero gli uffici periferici non costituiscono -in genere (per le eccezioni v., ad es., gli Uffici scolastici regionali ex art. 8 d.P.R. 17/2009)- <<unità previsionali di base>> corrispondenti a <<centri di responsabilità amministrativa>> (ai sensi della l. 3 aprile 1997, n. 94, e del d.legisl. 7 agosto 1997, n. 279, di riforma del bilancio dello Stato), e quindi sono privi di dirigenti titolari di <<autonomi poteri di spesa>> (ai sensi del d.legisl. n. 165/2001), sicché anche quando sussiste la legittimazione a concludere accordi organizzativi con le autonomie territoriali restano fortemente dipendenti dalle strutture centrali di riferimento (D'AURIA, G., [64], 91). Queste, poi, non sono in genere rappresentate dal ministero inteso nella sua unità, ma da singoli o plurimi dipartimenti/direzioni generali (ad es. ancora le strutture periferiche del Ministero dei beni e delle attività culturali), il che concorre a rendere ancor più settoriale l'interlocazione con le autonomie territoriali. Da ultimo, almeno fino al

2006, si riscontra un rafforzamento delle strutture periferiche, che passa attraverso l'ampliamento del numero di uffici dirigenziali generali (CORTE DEI CONTI, [8], 472).

Peraltro di recente anche le strutture periferiche dei ministeri vengono interessate da misure di razionalizzazione della spesa. L'art. 1 della l. n. 296/2006 impone al Governo la <<rideterminazione delle strutture periferiche>>, da attuarsi tramite la loro riduzione, la costituzione di uffici regionali oppure la loro riorganizzazione presso le Prefetture-UTG mediante l'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali e la costituzione di servizi comuni (c. 404, lett. c). Nella stessa direzione disposizioni specifiche sono dettate per i Ministeri dell'interno e dell'economia e finanze (co. 425 ss. e 430 ss.). Le misure di razionalizzazione vengono ribadite dall'art. 74, co. 3, del d.l. n. 112/2008. A prescindere dal ridotto seguito finora ricevuto – solo il Ministero dell'economia e delle finanze ha previsto con il d.P.R. n. 43/2008 una consistente riduzione delle proprie strutture (CORTE DEI CONTI, [8], 470 s., e [9] 437)-, esse però per l'incertezza del modello organizzativo preso a riferimento non sembrano in grado di sciogliere il nodo del ruolo da assegnare all'amministrazione periferica dello Stato dopo la riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione.

4. – LE ALTRE STRUTTURE DELLA (O COLLEGATE ALLA) AMMINISTRAZIONE STATALE

4.1. – Le agenzie. – Il termine agenzia non presenta un carattere univoco sul piano organizzativo, non corrispondendo ad esso un modulo strutturale unitariamente profilato. Per chiarezza di esposizione può procedersi secondo un criterio cronologico. Figure di agenzia sono introdotte nella legislazione italiana dagli inizi degli anni '80, come riflesso (più o meno consapevole) di modelli organizzativi presenti in altri Paesi (Svezia, Stati Uniti e in particolare del Regno Unito, che a partire dagli anni '90 conosce l'esperienza delle *Next*

Steps Agencies) e nelle Comunità europee. Fra esse possono ricordarsi: le Agenzie regionali per l'impiego (art. 24 l. 28 febbraio 1987, n. 56, abrogato dall'art. 8, d.legisl. 19 dicembre 2002, n. 297), l'Agenzia spaziale italiana – ASI (art. 1 l. 30 maggio 1988, n. 186, e art. 2 d.legisl. 4 giugno 2007, n. 128), l'Agenzia per la rappresentanza negoziale nelle pubbliche amministrazioni – ARAN (art. 50 d.legisl. 3 febbraio 1993, n. 29, e ora art. 46 d.legisl. n. 165/2001), l'Agenzia per i servizi sanitari regionali – ASSR (art. 5 d.legisl. 30 giugno 1993, n. 266) e ora Agenzia nazionale per i servizi regionali (art. 2, co. 357, l. n. 244/2007), l'Agenzia per la protezione per l'ambiente – ANPA (d.l. 4 dicembre 1993, n. 496, soppressa dal d.legisl. n. 300/1999), l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali (art. 76 l. 13 maggio 1997, n. 127, e ora art. 102 d.legisl. 18 agosto 2000, n. 267), l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (art. 1 d.legisl. 25 febbraio 1999, n. 66) e l'Agenzia nazionale per le erogazioni in agricoltura – AGEA (art. 2 d.legisl. 27 maggio 1999, n. 165). Dette agenzie hanno tratti comuni –personalità giuridica di diritto pubblico e compiti, fondamentalmente, di carattere tecnico- ma da essi non consegue un regime unitario quanto ad organizzazione, rapporti con il Governo, contabilità, personale ecc.). Complessivamente considerate, rientrano nella composita categoria degli enti pubblici strumentali, non economici.

Il d.legisl. n. 300/1999 agli artt. 8 e 9 detta una disciplina generale dell'agenzia, declinata nelle singole figure previste dallo stesso decreto (e dal coevo n. 303), e al contempo consente all'art. 10 una disciplina derogatoria per le agenzie fiscali, che vengono normate agli artt. 57-72, mentre non si occupa delle agenzie costituite in precedenza, che restano disciplinate dalle rispettive normative. Secondo la disciplina generale (o 'modello generale') l'agenzia, assume una connotazione precisa, presentandosi come una struttura destinata a svolgere attività <<a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale>> e ad operare <<al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese quelle regionali e locali>>. In quanto chiamata a

svolgere attività <<in atto esercitate da ministeri e enti pubblici>>, e coerentemente con la delega (art. 12, co. 1, lett. g, l. n. 59/1997), essa costituisce una modalità di riordino su base funzionale delle strutture centrali.

Dalla cifra funzionale è fatto discendere un peculiare assetto strutturale, in forza del principio di corrispondenza fra tipo di funzioni e forme organizzative. L'agenzia non è fornita di personalità giuridica, è sottoposta ai poteri di indirizzo e controllo del ministro di riferimento, ma gode di <<piena>> autonomia, che viene precisata con riguardo all'organizzazione, al bilancio, alla contabilità e al personale. In particolare l'ordinamento di ciascuna agenzia è retto da uno statuto emanato con regolamento governativo e da regolamenti interni adottati dall'agenzia e approvati dal ministro, e i rapporti con l'autorità di Governo sono definiti da apposita convenzione, da stipularsi fra il ministro e il direttore generale dell'agenzia, in cui sono specificati gli obiettivi affidati, i risultati attesi, i finanziamenti messi a disposizione e le modalità di verifica dell'attività. L'agenzia dispone di organi di gestione (direttore generale, nominato secondo le modalità previste per i capi dei dipartimenti, e comitato direttivo che lo coadiuva) e di controllo interno (collegio dei revisori e organo preposto al controllo di gestione). In sintesi l'agenzia si presenta come struttura dell'amministrazione statale specificamente connotata sul piano funzionale e conseguentemente strutturale, che non entra a far parte dell'organizzazione ministeriale (cfr. art. 2, co. 2, e art. 3, co. 1, d.legisl. n. 300), ma che ad essa strettamente si collega attraverso il ministro di riferimento.

Al modello generale degli artt. 8 e 9 d.legisl. n. 300 si rifanno, con talune varianti (natura dei compiti, personalità giuridica ecc.), 8 agenzie previste dallo stesso decreto e da quello n. 303, delle quali è attualmente operativa solo l'Agenzia industria e difesa – AID (art. 22, fornita di personalità giuridica), per le altre essendo stata disposta o l'abrogazione della norma istitutiva (artt. 31 e 32 relativi all'Agenzia per le normative e i controlli tecnici e all'Agenzia per la proprietà industriale, da parte del d.legisl. n. 34/2004; artt. 79-81 relativi all'Agenzia

per la protezione civile, da parte del d.l. n. 343/2001; art. 10, co. 7-9, d.legisl. n. 303, relativo all'Agenzia per il servizio civile, da parte della l. 16 gennaio 2003, n. 3) o la trasformazione in altro organismo (Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici nazionali, disciplinata dagli artt. 38 s., da parte dell'art. 28 d.l. n. 112/2008) oppure nei regolamenti organizzativi dei ministeri di riferimento non essendosi provveduto alla loro costituzione e le loro funzioni risultando assegnate ad altri uffici (Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture e Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale di cui agli artt. 44 e 88).

Come consentito dall'art. 10 del d.legisl. n. 300, le quattro agenzie fiscali (delle entrate, delle dogane, del territorio, del demanio) sono sottoposte ad un regime derogatorio e sono rette da una disciplina comune, e ciascuna da norme specifiche (artt. 57-72). Al di là dei singoli profili derogatori (a partire dalla personalità giuridica di diritto pubblico e dalla natura delle attività esercitate), la loro previsione, assai più di quella delle agenzie del modello generale, rinvia a schemi 'non ministeriali' di organizzazione dell'amministrazione statale: essendo esse istituite <<per la gestione delle funzioni esercitate dai dipartimenti ... e di quelle connesse svolte da altri uffici del ministero>> (art. 57, co. 1), risultano destinate ad assorbire la generalità dei compiti gestionali in precedenza svolti dal ministero, realizzando al contempo una radicale distinzione sul piano organizzativo fra funzioni di indirizzo e controllo (in capo al Ministero) e gestione (in capo alle agenzie). Il d.legisl. 3 luglio 2003, n. 273 ha apportato variazioni al loro regime giuridico, in particolare trasformando quella del demanio in ente pubblico economico.

Successivamente ai d. legisl. nn. 300 e 303 il legislatore ha introdotto altre figure di agenzie. Senza pretesa di completezza si ricordano anzitutto quelle nei cui atti istitutivi manca un riferimento alla disciplina generale degli artt. 8 e 9: l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale-onlus (d.P.C. 26 settembre 2000, 21 marzo 2001, n. 329),

l’Agenzia fiscale (art. 40 d.l. 1 ottobre 2007, n. 159), l’Agenzia nazionale per la sicurezza alimentare (art. 2, co. 356, l. n. 244/2007), l’Agenzia per la formazione dei dirigenti e dei dipendenti dell’amministrazione - Scuola nazionale della pubblica amministrazione (come trasformazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione da parte dell’art. 1, co. 580 s., l. n. 296/2006, peraltro abrogato dall’art. 26, co. 3, d.l. n. 112/2008) e l’Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca – ANVUR (art. 2, co. 138 ss., d.l. n. 262/2006), le ultime due provviste di personalità giuridica di diritto pubblico. Viceversa, per l’Agenzia italiana per il farmaco – AIF (art. 48 d.l. 30 settembre 2003, n. 269), l’Agenzia nazionale per i giovani (art. 5 d.l. 27 dicembre 2006, n. 297), l’Agenzia nazionale per lo sviluppo dell’autonomia scolastica (art. 1, co. 610, l. n. 296/2006) e per l’Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie (art. 4 d.legisl. 10 agosto 2007, n. 162) è presente il riferimento agli artt. 8 e 9, ma non mancano peculiarità: la personalità giuridica (Agenzia italiana per il farmaco, Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie), la natura dei compiti (ad es., nel caso dell’Agenzia nazionale per i giovani, l’attuazione del programma comunitario <<Gioventù in azione>>), l’organizzazione (ad es., nel caso dell’Agenzia italiana per il farmaco un minor tasso di autonomia).

Traendo le fila da quanto si è richiamato può dirsi che sotto l’etichetta ‘agenzia’ convivono varie entità: alcune, non fanno riferimento al modello degli artt. 8 e 9 del d.legisl. n. 300, altre che si rifanno a tale modello, ma in termini ‘più o meno fedeli’ quanto ad assenza di personalità giuridica, tipo di attività o organizzazione, altre ancora (le agenzie fiscali) si pongono in dichiarata deroga rispetto allo stesso modello (specie in rapporto alla personalità giuridica e al tipo di compiti). Un comune denominatore non è rintracciabile né in dati formali (l’assenza della personalità giuridica in particolare) né in dati sostanziali (il carattere tecnico-operativo dell’attività). Quanto basta per escludere che sia configurabile una categoria giuridica unitaria dell’agenzia.

Da ultimo è opportuno ricordare che in taluni casi le agenzie, accanto ad una struttura centrale, presentano strutture periferiche (il dato è di tutta importanza per le agenzie fiscali nelle quali sono confluite le strutture periferiche dell'ex Ministero delle finanze) e che in altri intrattengono rapporti con organi comunitari o internazionali (ad es., l'Agenzia italiana per il farmaco e l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo).

4.2. – Le amministrazioni autonome e le aziende. – Per amministrazioni autonome dello Stato (ovvero <<amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo>>, cfr. art. 1, co. 2, d.legisl. n. 165/2001) s'intendono tradizionalmente le strutture incardinate nei ministeri o alle loro dirette dipendenze dotate di ordinamenti speciali o derogatori (e in questo senso 'autonomi') rispetto a quelli propri delle altre strutture ministeriali. Al loro interno le aziende autonome (cfr. art. 24, co. 1, l. n. 400/1988) si connoterebbero per la produzione di beni o servizi a favore di terzi, in genere dietro corrispettivo.

Lo schema dell'amministrazione autonoma, a parte specifiche aree (istruzione, cultura), risulta nell'amministrazione statale (assai più che in quelle regionali e locali) di limitata applicazione, e nel caso dell'azienda autonoma raggiunge ormai la marginalità. Per un verso, infatti, il d.l. 5 dicembre 1991, n. 386, dispose con norma di carattere generale che le aziende autonome potessero essere trasformate in società per azioni (art. 1), per altro verso il legislatore della riforma del 1999 non si avvale del criterio della delega secondo cui la riorganizzazione delle strutture centrali poteva avvenire <<anche mediante l'istituzione ... di amministrazioni ad ordinamento autonome o di ... aziende>> (art. 12, co. 1, lett. g, l. n. 59/1997).

Ad oggi risultano soppresse o trasformate (in genere prima in ente pubblico e poi in s.p.a.) le seguenti aziende che rappresentavano le principali specie della categoria:

- Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato: il d.legisl. 9 luglio 1998, n. 283, dispose il trasferimento di talune funzioni all'Ente tabacchi italiani (istituito come ente pubblico economico e in seguito trasformato in s.p.a. con delibera 22 giugno 2000 dello stesso ente). L'Amministrazione è stata soppressa dall'art. 40 del d.l. n. 159/2007, con trasferimento delle residue funzioni all'Agenzia fiscale contestualmente istituita;

- Azienda di Stato per i servizi telefonici: è stata soppressa dall'art. 1 della l. 29 gennaio 1992, n. 58, con assegnazione dei servizi espletati a Iritel S.p.a., totalmente partecipata dall'IRI, a sua volta insieme con altre società confluita in Telecom S.p.a.;

- Azienda per gli interventi sul mercato agricolo – AIMA: dall'art. 1 del d.legisl. n. 165/1999 ne è stata disposta la soppressione, con contestuale istituzione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura- Agea;

Azienda nazionale delle strade – ANAS: l'art. 11 del d.legisl. 26 febbraio 1994, n. 143, ne stabilì la trasformazione, mantenendone la denominazione, in Ente nazionale per le strade, che a sua volta fu trasformato in 'ANAS S.p.a.' dall'art. 7 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, conservando a titolo di concessione i compiti in precedenza ricoperti dall'ente;

- Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato: per effetto dell'art. 1 della l. 17 maggio 1985, n. 210, succedette ad essa l'Ente ferrovie dello Stato, a sua volta trasformato in s.p.a. dalla delibera CIPE 12 agosto 1992 sulla base dell'art. 18 del d.l. 11 luglio 1992, n. 333;

- Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni: il d.l. 1° dicembre 1993, n. 487, ne stabilì la trasformazione nell'ente pubblico economico 'Poste Italiane', prevedendo l'ulteriore trasformazione in s.p.a., intervenuta con delibera CIPE 18 dicembre 1997;

- Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale: fu trasformata nell'Ente nazionale di assistenza al volo – ENAV (ente pubblico economico) dall'art. 1 della l. 21 dicembre 1996, n. 665, che ne stabilì altresì l'ulteriore trasformazione in s.p.a.;

- Cassa depositi e prestiti: è stata trasformata in s.p.a. dall'art. 5 del d.l. n. 269/2003. Per effetto dell'art. 1, co. 79 della l. n. 266/2005 ha incorporato Infrastrutture S.p.a.

Altre vicende hanno interessato le seguenti amministrazioni autonome:

- Scuola superiore della pubblica amministrazione: è stata riordinata dall'art. 1 del d.legisl. 30 luglio 1999, n. 287, come <<istituzione di alta cultura e formazione ... dotata di autonomia organizzativa e contabile>> nell'ambito della Presidenza del Consiglio. L'art. 24, co. 1, della l. 18 giugno 2009, n. 69, ne ha previsto un ulteriore riordino (dopo la mancata trasformazione in agenzia) (v. *supra* 4.1.);

- Scuola superiore dell'economia e delle finanze: nell'ambito dell'omonimo ministero (art. 4 d.P.R. n. 43/2008) presenta configurazione analoga a quella della precedente in base al d.m. 28 settembre 2001, n. 301, assunto ai sensi dell'art. 8 del d.legisl. 287/1999;

- Istituzioni scolastiche: la l. n. 59/1997 all'art. 21, ha previsto la loro autonomia e l'estensione della personalità giuridica agli istituti scolastici in precedenza privi, man mano che fossero raggiunti i requisiti dimensionali da fissarsi con regolamento (v. d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233, 8 marzo 1999, n. 275).

- Organismi nell'ambito del Ministero per i beni e le attività culturali: l'art. 15 del d.P.R. n. 233/2007, ha confermato la condizione di autonomia per una serie di <<Istituti centrali, nazionali e dotati di autonomia speciale>>, arricchendone il numero.

4.3. – Gli enti pubblici nazionali. – Le vicende recenti degli enti pubblici nazionali si compendiano fondamentalmente nel <<reiterarsi di misure susseguitesi negli anni, volte a eliminare, ridurre, o comunque a riordinare gli enti pubblici, cui si sono accompagnate solo parziali attuazioni>> (CORTE DEI CONTI, [9], 446 s.). Occorre premettere che l'espressione

‘enti pubblici nazionali’ (v., ad es., art. 1, co. 2, d.lgisl. n. 29/1993, art. 11, co. 1, lett. *b*, l. n. 59/1997, art. 117, co. 2, lett. *g*, Cost.), a seguito della riforma del Titolo V, Parte seconda, Cost., individua ormai gli enti in relazione ai quali lo Stato, sul piano legislativo, disponga di una competenza non limitata ai principi fondamentali (ossia fa riferimento a enti investiti di funzioni afferenti a materie di competenza legislativa statale non solo di principio) e, sul piano amministrativo, eserciti un potere di vigilanza, seppure variamente articolato (il rapporto organizzativo con lo Stato potendo atteggiarsi tanto in termini di dipendenza o strumentalità quanto di autonomia funzionale) (v. C. cost. 7 luglio 2005, n. 270, e 13 gennaio 2004, n. 15).

Premesso che si tratta di una vicenda risalente nel tempo (v., ad es., l. 4 dicembre 1956, n. 1404, l. 20 marzo 1970, n. 75, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, l. 29 giugno 1977, n. 349), può dirsi che il riordino degli enti pubblici nazionali ha seguito nell’ultimo ventennio due direttrici fondamentali, parzialmente diverse per tempi e motivazioni: privatizzazione degli enti economici e riassetto di quelli non economici. Una terza direttrice, esternalizzazione di attività, ha interessato anche le amministrazioni dello Stato e sarà considerata in seguito (v. *infra* 4.4.1.).

4.3.1. – La privatizzazione degli enti economici. – Su questa direttrice, che si sviluppa soprattutto negli anni ’90 e che trova come fattori di spinta la crisi della finanza pubblica, i vincoli derivanti dall’integrazione europea e le dinamiche del sistema politico-istituzionale, si rinvia alle voci specifiche (PRIVATIZZAZIONI: I) Profili generali e II) Privatizzazione delle imprese pubbliche). Merita però di essere rilevato che all’esito del percorso, se si riscontra un’ampia trasformazione degli enti economici in società per azioni, non per questo il genus ente pubblico economico appare totalmente scomparso in ambito statale, continuando ad ascrivere ad esso l’Agenzia del demanio, l’Ente nazionale risi, l’Istituto per studi, ricerche e

informazioni sul mercato agricolo e le 8 Stazioni Sperimentali di cui al d.legisl. 29 ottobre 1999, n. 540.

4.3.2. – Il riordino degli enti non economici. – La seconda direttrice, che interessa anche l'ultimo decennio, presenta una ramificazione, investendo distintamente gli enti di previdenza e assistenza e gli altri enti non economici. Relativamente ai primi, la l. n. 537/1993, all'art. 1, co. 32, detta un primo intervento, conferendo una delega per il riordino al Governo, che viene attuata dal d.legisl. 30 giugno 1994, n. 509, con il quale gli enti di previdenza e assistenza dei liberi professionisti sono trasformati in associazioni o fondazioni di diritto privato. Con il d.legisl. 30 giugno 1994, n. 479, si fissa una disciplina generale concernente l'organizzazione degli enti pubblici di previdenza e assistenza (INPS, INPDAP, INAIL, IPSEMA). Una successiva delega è disposta dalla l. 17 maggio 1999, n. 144 (art. 57), ma non viene esercitata.

Più numerose sono le misure legislative concernenti gli altri enti non economici. La l. n. 537/1993, all'art. 1, co. 35 e 36, ne prevede il riordino tramite fusione o trasformazione in persone giuridiche private, ma non trova attuazione. Sulla base dei d.legisl. 29 giugno 1996, n. 367, e 23 aprile 1998, n. 134, emanati rispettivamente ai sensi dell'art. 2, co. 57, della l. 28 dicembre 1995, n. 549, e dell'art. 11, comma 1, lett. *b*, della l. n. 59/1997, gli enti musicali e quelli lirici assumono la veste di fondazioni.

La l. n. 59/1997, all'art. 11, co. 1, lett. *b*, conferisce al Governo un'ampia delega concernente il riordino degli enti nazionali operanti in settori diversi dall'assistenza e previdenza (nonché di quelli privati controllati dallo Stato attivi nella promozione e sostegno pubblico al sistema produttivo), stabilendo come criteri direttivi: la fusione o soppressione di enti con finalità omologhe o complementari, la trasformazione in persone giuridiche di diritto privato oppure

(nel caso di enti <<ad alto indice di autonomia finanziaria>>) in enti pubblici economici o in società; l'omogeneità di organizzazione per enti omologhi; il riassetto dei poteri di vigilanza ministeriale; il contenimento delle spese di funzionamento (art. 14). L'obiettivo dichiarato è quello di una <<complessiva riduzione dei costi amministrativi>>, ma quello atteso comprende anche una razionalizzazione dell'assetto generale di detti enti. Sulla base di tale delega sono assunte misure di varia natura: riordino con mantenimento della natura pubblicistica (ad es., d.legisl. 30 gennaio 1999, n. 19 e n. 36, relativi rispettivamente al Consiglio nazionale delle ricerche - CNR e all'Ente per le nuove tecnologie - ENEA), riordino di istituzioni di diritto privato (d.legisl. 30 luglio 1999, n. 285, concernente il Formez - Centro di formazione studi), riconfigurazione in veste privatistica (ad es., d.legisl. 29 gennaio 1998, n. 19 e d.legisl. 20 luglio 1999, n. 273, che trasformano in fondazioni rispettivamente l'ente La Biennale di Venezia e l'ente La Triennale di Milano, e il d.legisl. 17 agosto 1999, n. 304, che trasforma L'Ente autonomo esposizione universale di Roma-EUR, nella società per azioni EUR S.p.a.), soppressione, ma ad esempio con istituzione di un nuovo ente pubblico (d.legisl. 29 settembre 1999, n. 381, istitutivo dell'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia - INGV, nel quale confluiscono cinque istituti).

Sempre sulla base della medesima delega è emanato il d.legisl. n. 419/1999, che si muove in tre direzioni: interviene su singoli enti, ad es., fissando il riordino della Società italiana autori ed editori - SIAE e dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro - ISPESL, e la trasformazione in fondazione dell'ente Esposizione nazionale quadriennale d'arte di Roma (artt. 7-9); stabilisce che in esito ad istruttorie condotte dai ministri competenti vengano individuati tra gli enti indicati in allegato quelli che saranno privatizzati, trasformati o fusi, disciplinando al contempo il relativo regime organizzativo (artt. 2 ss.); infine, e con riferimento agli <<enti nazionali non svolgenti attività di previdenza>>, dispone la revisione dei relativi statuti con l'adeguamento a quelle che vengono definite <<norme generali

regolatrici della materia>> (distinzione fra organi di indirizzo e organi di gestione, introduzione di controlli interni ecc.). In attuazione del decreto verranno emanati ad es. il d.P.C. 24 maggio 2002 (privatizzazione dell'Istituto per la storia della musica), il d.P.C. 14 marzo 2003 (trasformazione dell'Erbario tropicale di Firenze in struttura scientifica dell'Università), il d.P.C. 23 maggio 2001 (fusione di sette enti o serie di enti), nonché il d.m. 4 luglio 2001 e il d.P.C. 5 luglio 2002, n. 208 (di riordino degli statuti rispettivamente della Società italiana autori ed editori – SIAE e dell'Associazione italiana della Croce Rossa).

Sulla base di una delega contenuta nell'art. 10 della l. 8 novembre 2000, n. 328, viene emanato il d.legisl. 4 maggio 2001, n. 207, che ammette per le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza l'assunzione della veste giuridica privatistica.

A partire dalla finanziaria 2002 si susseguono una serie di interventi normativi. La l. n. 448/2001, nel dichiarato scopo di conseguire obiettivi di stabilità e crescita, di ridurre la spesa di funzionamento delle amministrazioni e di migliorarne l'efficienza, affida alla potestà regolamentare del Governo il compito di individuare gli enti pubblici (ma anche agenzie e altri organismi) <<ai quali non siano affidati compiti di garanzia di diritti di rilevanza costituzionale>>. Per essi viene prevista la fusione, la trasformazione in enti di diritto privato oppure la soppressione (art. 28, c. 1). Con la successiva finanziaria (l. 27 dicembre 2002, n. 289), all'art. 34, c. 23, è interamente riscritta la disposizione, invertendo il meccanismo di intervento: secondo quanto a suo tempo aveva previsto la l. n. 75/1970, si dispone la soppressione degli enti e degli organi che regolamenti governativi, da emanarsi entro il 30 giugno 2003, non individuino come <<indispensabili>> provvedendo al contempo al loro riordino. La l. n. 137/2002, all'art. 1, co. 1 e 2, nel frattempo riapre i termini per l'adozione di decreti correttivi o modificativi di quelli emanati ai sensi (anche) dell'art. 11, co. 1, lett. b, della l. n. 59/1997, e in forza di essa sono assunti decreti delegati che però, salvo rafforzare i poteri di vigilanza ministeriale, non modificano nella sostanza la disciplina di riordino già

adottata (ad es, i d.legisl. 4 giugno 2003, n. 127, e n. 1/2004, relativi nell'ordine al Consiglio nazionale delle ricerche e alla Biennale di Venezia).

Un ulteriore grappolo di misure è contenuto in recenti provvedimenti sempre di ordine finanziario, a conferma che la loro ratio riposa fondamentalmente su (peraltro innegabili) esigenze di contenimento della spesa pubblica. Tanto la l. n. 296/2006 (art. 1, co. 482-484) quanto la l. n. 244/2007 (art. 2, co. 634-640) affidano a regolamenti di delegificazione il compito di procedere al riordino, trasformazione o soppressione di enti (e organismi) pubblici statali, prevedendo la seconda direttamente la soppressione di taluni enti (undici) indicati nell'Allegato A, nel caso in cui non vengano riordinati entro il termine ora fissato – per effetto dell'art. 17, co. 2, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, conv. dalla l. 3 agosto 2009, n. 102- al 31 ottobre 2009. A sua volta il d.l. n. 112/2008, all'art. 26 (significativamente rubricato <<Taglia-enti>>), delinea un nuovo meccanismo di riordino, prevedendo la soppressione di due categorie di enti pubblici non economici. La prima è data dagli enti con dotazione organica inferiore a 50 unità inclusi nell'elenco ISTAT pubblicato in attuazione dell'art. 1, co. 5, della l. 30 dicembre 2004, n. 311, ad eccezione di quelli esclusi direttamente dalla legge e di quelli confermati con decreto ministeriale (il d.m. 19 novembre 2008 ne prevederà 9: ad es., l'Accademia della Crusca e il CONI). La seconda categoria è costituita dagli enti, sempre non economici, per i quali alla scadenza del termine ora fissato al 31 ottobre 2009 (a seguito della proroga operata dall'art. 17, co. 2, del d.l. n. 78/2009) non siano emanati i regolamenti di riordino di cui all'art. 2, co. 634, della l. n. 244/2007. Lo stesso d.l. n. 112 provvede poi, all'art. 28, alla soppressione di taluni organismi, assegnando le relative risorse ad un ente di nuova previsione (l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), e, all'art. 16, rende possibile per le università pubbliche la trasformazione in fondazioni di diritto privato. Per gli enti non assoggettati alle menzionate misure di riordino

trovano peraltro applicazione le misure di ordine strutturale previste dall'art. 74 del medesimo decreto ed esaminate a proposito delle strutture ministeriali (v. *supra* 2.1.3.).

Da ultimo la l. n. 69/2009 contempla ulteriori misure, di specie (riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione - CNIPA e del Centro di formazione studi - Formez, e trasformazione del Centro per la documentazione e la valorizzazione delle arti contemporanee in fondazione, art. 24 e 25) e di categoria (modifiche alla delega contenuta dall'art. 1, co. 1, della l. 27 settembre 2007, n. 165, in tema di riordino degli enti pubblici nazionali di ricerca).

Due osservazioni per concludere. Il susseguirsi degli interventi di riordino e il mutare delle tecniche di intervento danno la misura delle difficoltà di incidere sul complesso panorama degli enti pubblici nazionali quando le misure di riassetto non si leghino a riorganizzazioni ordinamentali (ad es. di regionalizzazione) o a riforme di macro settori (come la sanità) (CORTE DEI CONTI, [81], 43). Vanno comunque tenuti presenti alcuni dati. Nel corso del 2007 sono stati soppressi 19 enti, mentre erano stati 38 nel 2006, 19 nel 2005 e 31 nel 2004 (CORTE DEI CONTI, [8], 488). Degli enti c.d. del parastato previsti nelle tabelle allegate alla l. n. 70/1975 (poco più di 100) sopravvivono circa 70 (inclusi i successivi inserimenti), cui va aggiunta una ventina fra enti economici ed enti non economici fuori tabelle (TORCHIA, L., [3], 193 ss.). Complessivamente si stima che le 'istituzioni pubbliche' diverse da ministeri e organi costituzionali, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, al 2001 ammontassero a poco meno di 7.000 (321 enti sanitari pubblici, 28 enti di previdenza e 6.630 'altre istituzioni pubbliche') (ISTAT, [98], Tav. 26.33). Una ricerca degli anni '70 (CIRIEC, [99]) indicava in circa 41.000 gli enti pubblici diversi dagli enti territoriali e dai loro consorzi.

4.3.3. – *Le autorità amministrative indipendenti.* – Riconducibili quanto a disciplina giuridica alla materia <<ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici>> (C. cost. 27 marzo 2009, n. 88, a proposito dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas), le autorità amministrative indipendenti non sempre (ad es. quella garante della concorrenza e del mercato) sono espressamente personificate. In ogni caso rispetto alle altre amministrazioni statali (o gravitanti in orbita statale) si connotano per la neutralità riguardo agli interessi amministrati e l’estraneità alla sfera dell’indirizzo e della responsabilità politica. Su di esse si rinvia alla voce specifica (AUTORITÀ INDIPENDENTI (dir. amm.)).

4.4. – *Gli enti in forma privatistica.* – In collegamento organizzativo con lo Stato (o con gli enti nazionali) si pongono, oltre ad enti pubblici, anche enti in forma privatistica disciplinati dai Libri primo e quinto del codice civile, in conseguenza della partecipazione dello Stato (o degli enti nazionali) al patrimonio, al gruppo associativo o al capitale di detti enti. Al riguardo si rinvia alle voci specifiche (PARTECIPAZIONI PUBBLICHE e SOCIETÀ CON PARTECIPAZIONE PUBBLICA), salvo procedere in questa sede ad alcuni cenni sull’origine del collegamento organizzativo e sulla complessiva tipologia.

4.4.1. – *Privatizzazioni ed esternalizzazioni.* – Come risulta dall’esame condotto (*supra* 4.3), gli enti con veste privatistica in collegamento organizzativo con lo Stato traggono origine negli anni recenti dalla privatizzazione di enti pubblici nazionali di carattere sia economico sia non economico. Peraltro alla loro istituzione o al loro consolidamento ha concorso anche un’altra vicenda. Si tratta dell’esternalizzazione di attività operata dalle amministrazioni dello Stato e dagli enti pubblici nazionali, tramite l’affidamento a soggetti disciplinati dal diritto privato (in genere s.p.a.), appositamente costituiti o modificati, di

compiti strumentali ovvero di funzioni istituzionali in precedenza svolte dal soggetto pubblico o di nuova configurazione.

Indicazioni di carattere generale sono contenute nella l. 27 dicembre 1997, n. 449, che all'art. 44 prevede la <<dismissione di attività pubbliche non essenziali>> e il loro conferimento a società private o miste, e soprattutto nella l. n. 448/2001, che all'art. 29, co. 1, ammette la possibilità per le pubbliche amministrazioni di costituire soggetti di diritto privato (come pure di attribuire a soggetti privati già esistenti) lo <<svolgimento di servizi, svolti in precedenza>>. Previsioni di portata settoriale sono quelle contenute nel d.legisl. 20 ottobre 1998, n. 368, che all'art. 10, co. 1 -ora abrogato dall'art. 6 del d.legisl. 24 marzo 2006, n. 156- consentiva al Ministero per i beni e le attività culturali di <<costituire o partecipare ad associazioni, fondazioni o società>> a fini di valorizzazione dei beni culturali e ambientali (v. al riguardo il d.m. 27 novembre 2001, n. 491), nel d.legisl. 22 gennaio 2004, n. 42, che all'art. 112, co. 4, permette al medesimo Ministero e per analoghi fini di <<costituire appositi soggetti giuridici>>, nonché nella l. 23 dicembre 2000, n. 388, (art. 59, co. 3) e nel d.P.R. 24 maggio 2001, n. 254, in tema di fondazioni strumentali che le università pubbliche possono costituire.

Prevalenti, anche sotto il profilo delle realizzazioni effettive, sono le previsioni di specie, tra le quali: il d.legisl. 9 gennaio 1999, n. 1 (istituzione, a fini di promozione di attività produttive, di Sviluppo Italia S.p.a., che, per effetto dell'art. 1, co. 460, l. n. 296/2006, ha assunto la denominazione di Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a.); il d.legisl. 16 marzo 1999, n. 79 (art. 3: istituzione del Gestore della rete di trasmissione nazionale – GRTN S.p.a., ora GSE S.p.a. a seguito del d.P.C. 11 maggio 2004); il d.l. n. 63/2002 (art. 7 e 8: relativi all'istituzione di Patrimonio dello Stato S.p.a. e Infrastrutture S.p.a., con il compito rispettivamente di valorizzare, gestire e alienare il patrimonio statale e di finanziare le infrastrutture e le grandi opere pubbliche); il d.l. n.

138/2002 (istitutivo della Coni Servizi S.p.a.); il d.legisl. n. 303/1999 (art. 10, c. 11-ter) e il d.P.C. 4 agosto 2003 (istituzione di una società per la gestione dei servizi di supporto alla Presidenza del Consiglio); la l. 16 ottobre 2003, n. 291 (art. 2: istituzione della Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo – ARCUS S.p.a., subentrata alla Società italiana per i beni culturali – SIBEC S.p.a., prevista dall'art. 10 della l. 8 ottobre 1997, n. 352, ma mai costituita).

Va ricordato da ultimo che la l. n. 244/2007, all'art. 3, co. 27-28, ha posto un freno alla possibilità di esternalizzare, stabilendo che le amministrazioni pubbliche non possono costituire società (né assumervi o mantenervi partecipazioni) aventi ad oggetto <<attività di produzione di beni o servizi non strettamente necessarie per il conseguimento delle proprie finalità istituzionali>>, ammettendo peraltro la costituzione (e l'assunzione di partecipazioni) di società che producono servizi di interesse generale.

4.4.2. – Tipologia. - Tenendo conto delle vicende di privatizzazione e di esternalizzazione appena richiamate è possibile delineare una tipologia degli enti in forma privatistica e in collegamento organizzativo con lo Stato o con enti pubblici nazionali sorti a seguito di tali vicende:

- enti che derivano dalla trasformazione di enti pubblici economici (ovvero da aziende-imprese pubbliche). Si tratta di società di capitale, in particolare di società per azioni, delle quali costituiscono esempi, Poste Italiane S.p.a. (delibera CIPE 18 dicembre 1997), ENAV S.p.a., Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.a. (d.legisl. 21 aprile 1999, n. 116), Cassa depositi e prestiti S.p.a.;
- enti che derivano dalla trasformazione di enti pubblici non economici. Varia è la loro veste giuridica. Talora si tratta di fondazioni, spesso aperte alla partecipazione di soggetti pubblici

e privati (c.d. fondazioni di partecipazione), con esempi dati da La Biennale di Venezia e da La Triennale di Milano. Talora è utilizzato lo schema dell'associazione, come nel caso del Formez. Altre volte si tratta di società di capitali quali ANAS S.p.a. ed EUR S.p.a.;

- enti costituiti per effetto di esternalizzazioni. In genere la forma è quella della società di capitali. Ne sono esempi Patrimonio dello Stato S.p.a., GSE S.p.a., Coni Servizi S.p.a., Agenzia Attr. Invest. Svil. Impresa S.p.a.

Specie all'interno degli enti del secondo e terzo gruppo si riscontrano figure di 'diritto singolare' nelle quali è più intensa la sovrapposizione della disciplina pubblicistica su quella privatistica propria della forma dell'ente.

Per completezza si segnala che una tipologia 'legislativa' degli enti pubblici nazionali e di quelli organizzati in forma privatistica appena esaminati, basata sul criterio dell'«attività istituzionale» svolta (regolazione dell'attività economica, produzione di servizi economici, produzione di servizi culturali, ecc.), è desumibile dall'Elenco 1 allegato alla l. n. 311/2004 e contenente l'individuazione delle «amministrazioni pubbliche» di cui l'art. 1, co. 5, della stessa legge dispone l'inserimento nel conto economico consolidato di finanza pubblica.

4.5. – Le organizzazioni miste. – Con l'espressione 'organizzazioni miste' si fa riferimento a due tipi di fenomeni. Il primo è costituito dagli organismi nei quali sono rappresentati lo Stato e altri enti pubblici, e perciò 'misti' (il fenomeno peraltro si presenta anche su scala regionale). La particolarità risiede nel fatto che gli atti assunti da tali organi non sono imputabili né allo Stato né agli altri enti, ma restano in capo all'organismo che quindi risulta dotato di autonoma soggettività giuridica. Il caso più significativo è rappresentato dalle Conferenze (Stato- Regioni, Stato-città e unificata) disciplinate da ultimo dal d.legisl. 28 agosto 1997, n. 281, sulla base di una delega contenuta nell'art. 9 della l. n.

59/1997. Esse rispondono alle esigenze di raccordo strutturale fra lo Stato e le autonomie territoriali incrementate dalla modifica costituzionale del 2001 (per il funzionamento e l'attività delle stesse si rinvia alla voce REGIONE: IV) Conferenza Stato-Regioni).

Il secondo fenomeno è rappresentato dalle organizzazioni 'composte' cui concorrono lo Stato e gli enti territoriali preposti alla cura di un servizio destinato a soddisfare interessi di cui nessun soggetto partecipante è portatore in via esclusiva, ma che sono riferibili all'insieme dei partecipanti. In questo senso, e in relazione all'ambito della collettività servita, il servizio è definibile come 'nazionale'. Ne costituiscono esempi il Servizio sanitario nazionale, istituito dalla l. n. 833/1978 e succ. mod., il Sistema statistico nazionale, disciplinato fondamentalmente dal d.legisl. 6 settembre 1989, n. 322, e il Servizio nazionale della protezione civile disciplinato dalla l. 24 febbraio 1992, n. 225, e succ. mod.

L'uno e l'altro fenomeno rientrano nel più generale quadro delle forme di collaborazione strutturale fra amministrazioni pubbliche, sempre più frequenti in epoca contemporanea. L'esercizio congiunto di funzioni da parte di più soggetti pubblici (insieme talora a quelli privati) in un'ottica di integrazione e interrelazione per il raggiungimento di fini comuni sostanzia del resto i modelli della coamministrazione e delle organizzazioni a rete che ormai ordinano i rapporti fra la Commissione comunitaria e le autorità amministrative nazionali (FRANCHINI, C., [1], 340 ss.).

5. – IL PERSONALE

5.1. – Dati quantitativi. – Nel 2007 il personale dipendente delle amministrazioni centrali ammontava a 2.051.900 unità, quello degli enti di previdenza a 55.800 e quello delle amministrazioni locali (Regioni, enti locali e enti sanitari locali) a 1.522.900. Nel 1997 i numeri erano rispettivamente di 1.946.000, 56.400 e 1.501.900 (ISTAT, [97]). La quota del

personale in servizio al 2007 presso le amministrazioni e gli enti di previdenza risultava quindi pari al 58,05 per cento del totale, rispetto a quella del 41,95 per cento in servizio presso le amministrazioni locali.

Da questi dati non emerge che i processi di decentramento amministrativo avviati nel 1997 abbiano determinato significativi effetti di riallocazione del personale fra amministrazioni centrali e amministrazioni locali (CORTE DEI CONTI, [8], 546).

La distribuzione sul territorio del personale statale (esclusi quello insegnante, militare e delle forze armate, e i magistrati) risulta disomogenea, variando da 2,6 dipendenti su 1000 abitanti nel Nord a 4,2 nel Sud (CORTE DEI CONTI, [8], 547).

Dal 2002 al 2007 la spesa del personale è rimasta stabile in termini di incidenza sulla spesa corrente (dal 72,9 per cento circa al 73,1 per cento), ma si è incrementata in valori assoluti del 20,4 per cento per il personale delle amministrazioni centrali dello Stato e dell'11,3 per cento per quello delle strutture periferiche sempre dello Stato. Inoltre, l'una rappresenta il 63 per cento della spesa corrente centralizzata, mentre l'altra oltre il 90 per cento di quella decentralizzata. Tenendo conto della distribuzione territoriale del personale statale, si può desumere che al Sud si colloca la quota maggiore della spesa corrente decentralizzata dello Stato (CORTE DEI CONTI, [8], 474 s.)

6. – FONTI NORMATIVE

Si rinvia alle fonti citate nel testo.

7. - BIBLIOGRAFIA

Formattato: Centrato, Destro 1,13 cm

- Per trattazioni recenti di carattere generale sull'organizzazione amministrativa dello Stato, oltre alla manualistica, si può vedere (in ordine di pubblicazione): [1] FRANCHINI, C., *L'organizzazione*, in *Tratt. Cassese, Diritto amministrativo generale*, I, II ed., Milano, 2003, 251 ss.; [2] PIOGGIA, A., *Organizzazione amministrativa*, in *Diz. dir. pubbl., Cassese*, IV, Milano, 2006, 4019 ss., e [3] TORCHIA, L. (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009, spec. Cap IV (L'organizzazione centrale), 165 ss. Per il passato, ma anche ai fini della comprensione degli sviluppi ulteriori, oltre alle voci che si aggiornano – tra le quali si segnalano quelle di [4] CASSESE, S., *Amministrazione statale (organizzazione dell')* e di [5] NIGRO, M., *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, entrambe in questa *Enciclopedia*, II, 1988- va tenuto presente lo scritto di [6] PASTORI, G., *La pubblica amministrazione*, in AMATO, G.-BARBERA, A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, I ed., Bologna, 1984, 577 ss., come pure offre spunti di interesse la sintesi di [7] SCOCA, F.G., *Sguardo diacronico sull'organizzazione amministrativa*, in PALMA, G. (a cura di), *Lezioni*, Napoli 2007, 7 ss. Le vicende dell'organizzazione amministrativa statale trovano un'attenta analisi nelle annuali relazioni al Parlamento della Corte dei conti. In particolare v.: [8] CORTE DEI CONTI, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2007*, Roma, 2008, e, [9] CORTE DEI CONTI, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2008*, Roma, 2009.

- Sul disegno riformatore a partire dagli anni Novanta del XX secolo: [10] TORCHIA, L., *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 689 ss.; [11] CASSETTA, E.-FOA', S., *Pubblica amministrazione*, in *Dig. pubbl., Agg.**, Torino, 2000, 437 ss.; [12] CASSESE, S., *Lo stato dell'amministrazione a vent'anni dal Rapporto Giannini*, in *Giornale dir. amm.*, 2000, 99 ss.; [13] PAJNO, A.-TORCHIA, L., *Governo e amministrazione: la modernizzazione del sistema italiano*, in PAJNO, A.-TORCHIA, L. (a cura

di), *La riforma del governo*, Bologna, 2000, 11 ss.; [14] DENTE, B., *Riforme (e controriforme) amministrative*, in *il Mulino*, 2001, 1050 ss.; [15] DI GASPARE, G., *Miti e paradossi della riforma amministrativa tra asimmetria informativa e indirizzo politico amministrativo, verso un modello neocavouriano di amministrazione pubblica*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 653 ss.; [16] SAVINO, M., *Le riforme amministrative*, in *Tratt. Cassese, Diritto amministrativo generale*, II, Milano, 2003, 2169 ss.; [17] CAMELLI, M., *La pubblica amministrazione*, Bologna, 2004, 87 ss.; [18] FRANCHINI, C., *Dieci anni di riforme amministrative – Le strutture*, in *Giornale dir. amm.*, 2004, 782 ss.; [19] VESPERINI, G., *Dieci anni di riforme amministrative – Centro e periferia*, in *Giornale dir. amm.*, 2004, 809 ss.; [20] SAVINO, M., *Le riforme amministrative in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, 435 ss.; [21] VESPERINI, G., *Presentazione*, in VESPERINI, G. (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, Milano, 2005, VII ss.; [22] NATALINI, A., *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, 2006, 113 ss.; [23] BASSANINI, F., *Dieci anni dopo la legge 59 del 1997: un bilancio delle riforme amministrative degli anni novanta*, in www.astrid-online.it, 2008; [24] CORSO, G., *L'amministrazione nazionale fra Stato, regioni ed enti locali*, in FORMEZ, *Innovazione amministrativa e crescita*, I.1, Napoli, 2008, 191 ss.

- Sull'impatto sull'organizzazione statale delle manovre finanziarie degli anni recenti: [25] D'AURIA, G., *La legge finanziaria 2006 e la pubblica amministrazione – L'organizzazione, il lavoro pubblico e i controlli*, in *Giornale dir. amm.*, 2006, 255 s.; [26] D'AURIA, G., *Legge finanziaria e pubblica amministrazione – L'amministrazione centrale*, in *Giornale dir. amm.*, 2006, 369 ss.; [27] FIORENTINO, L., *La legge finanziaria 2007 e la pubblica amministrazione – La razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni*, in *Giornale dir. amm.*, 2007, 251 ss.; [28] D'AURIA, G., *Le riduzioni di spesa per il funzionamento dei ministeri non si applicano agli uffici serventi dei ministri (e alcune osservazioni sullo stato della riforma*

amministrativa), in *Foro it.*, 2008, III, 302 ss.; [29] LACAVA, C.-MIDENA, E., *La manovra finanziaria prevista dalla legge n. 133/2008 – La riorganizzazione dell'amministrazione centrale (artt. 26, 28, 45, 68, 74)*, in *Giornale dir. amm.*, 2008, 1189 ss.

- Sulle strutture ministeriali centrali in genere: [30] D'AURIA, G., *La nuova geografia dei ministeri*, in *Giornale dir. amm.*, 2000, 19 ss.; [31] PAJNO, A.-TORCHIA, L. (a cura di), *La riforma del governo*, Bologna, 2000, 35 ss.; [32] SCIULLO, G., *Alla ricerca del centro*, Bologna, 2000; [33] BALDUZZI, G., *Riforma dei ministeri e sistema delle fonti*, in *Quaderni reg.*, 2001, 19 ss.; [34] CARBONE, L.-CARINGELLA, F.-ROMANO, F., *Il nuovo volto della pubblica amministrazione tra federalismo e semplificazione*, Napoli, 2001; [35] DI ANDREA, C., *Il nuovo ordinamento del Governo. Introduzione e testi*, Roma, 2002; [36] CASSESE, S., *Modelli del centro?*, in *Giornale dir. amm.*, 2004, 1041 s.; [37] CAMMELLI, M., *La riforma dell'organizzazione amministrativa centrale: un discorso difficile ma ancora aperto*, in VESPERINI, G. (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, Milano, 2005, 105 ss.; [38] FRANCHINI, C., *La riforma dei ministeri*, in VESPERINI, G. (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, Milano, 2005, 1 ss.; [39] MACCHIA, M., *Ministeri*, in *Diz. dir. amm.*, Clarich-Fonderico, Milano, 2007, 421 ss.

- Sulle singole strutture centrali: [40] PASTORI, G., *Il ministero per i beni e le attività culturali: il ruolo e la struttura centrale*, in *Aedon*, 1999, n. 2; [41] D'ORTA, C., *Riforma della Presidenza del Consiglio*, in *Giornale dir. amm.*, 2000, 5 ss.; [42] BASTIONI, M.B., *Il Ministero delle attività produttive*, in *Giornale dir. amm.*, 2001, 1085 ss.; [43] BATTAGLIA, A., *Il regolamento di riordino della pubblica istruzione*, in *Giornale dir. amm.*, 2001, 550 ss.; [44] COCCONI, M., *Il Ministero della salute*, in *Giornale dir. amm.*, 2001, 1098 ss.; [45] SAVINO, M., *Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, in *Giornale dir. amm.*,

2001, 1091 ss.; [46] DE BENEDETTO, M., *La riforma dell'amministrazione finanziaria*, in *Giornale dir. amm.*, 2002, 706 ss.; [47] FIORENTINO, L., *La riforma del Ministero dell'economia e delle finanze*, in *Giornale dir. amm.*, 2002, 701 ss.; [48] PALLOTTA, R., *Il Ministero delle politiche agricole e forestali*, in *Giornale dir. amm.*, 2002, 711 s.; [49] MARI, A., *L'amministrazione della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Giornale dir. amm.*, 2004, 1384 ss.; [50] MENTO, S., *Il Ministero delle comunicazioni*, in *Giornale dir. amm.*, 2005, 1149 ss.; [51] PIREDDA, M., *Il Ministero dell'economia e delle finanze*, in *Giornale dir. amm.*, 2005, 1133 ss.; [52] TARDIOLA, A., *Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali*, in *Giornale dir. amm.*, 2005, 1144 ss.; [53] BASTIONI, M.B., *Il Ministero delle attività produttive (ora dello sviluppo economico)*, in *Giornale dir. amm.*, 2006, 712 ss.; [54] BEVILACQUA, D., *Gli <<uffici di diretta collaborazione>> dei ministri e dei vice-ministri*, in *Giornale dir. amm.*, 2006, 384 ss.; [55] CAROTTI, B., *Il ministero delle politiche agricole e forestali*, in *Giornale dir. amm.*, 2006, 389 ss.; [56] SAVINIO, M., *Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, in *Giornale dir. amm.*, 2006, 722 ss.; [57] VILLA, A., *Il Ministero della difesa*, in *Giornale dir. amm.*, 2006, 727 ss.; [58] CAROSELLI, A., *La riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico*, *Giornale dir. amm.*, 2008, 852 ss.; [59] MARTINI, C., *Il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica*, in *Giornale dir. amm.*, 2008, 844 ss.

- Sulle strutture ministeriali periferiche: [60] CAMMELLI, M., *Amministrazione periferica o amministrazione territoriale dello Stato?*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 765 ss.; [61] CASSESE, S., *Gli Uffici territoriali del Governo nel quadro della riforma amministrativa*, in *le Regioni*, 2001, 869 ss.; [62] CAMMELLI, M., *Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie (commento all'art. 10)*, in FALCON, G. (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, 199 ss.; [63] MEOLI, C., *Il nuovo Profilo*

della Prefettura – Ufficio Territoriale di Governo, in *Giornale dir. amm.*, 2004, 1063 ss.;

[64] D'AURIA, G., *L'organizzazione periferica dello Stato*, in VESPERINI, G. (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, Milano, 2005, 75 ss.; [65] MIDENA, E., *Amministrazione statale periferica*, in *Diz. dir. pubbl.*, Cassese, I, Milano, 2006, 275 ss.; [66] MEOLI, C., *La prefettura-ufficio territoriale del governo e il raccordo tra le amministrazioni in periferia*, in *Giornale dir. amm.*, 2008, 1033 ss.

- Sulle agenzie: [67] MERLONI, F., *Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei ministeri*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 717 ss.; [68] VESPERINI, G., *Le agenzie (articoli 8-10)*, e [69] FIORENTINO, L.-STANCANELLI, A., *Le agenzie fiscali (articoli 57, 61-74)*, in PAJNO, A.-TORCHIA, L. (a cura di), *La riforma del governo*, Bologna, 2000, 145 ss. e 395 ss; [70] SORICELLI, G., *Le agenzie amministrative nel quadro dell'organizzazione dei pubblici poteri*, Napoli, 2002; [71] CASINI, L., *Le agenzie amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 393 ss.; [72] CORSI, C., *Agenzia e agenzie: una nuova categoria amministrativa?*, Torino, 2005; [73] MERLONI, F., *Le agenzie a cinque anni dal d.lgs. n. 300: l'abbandono del modello generale?*, in VESPERINI, G. (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, Milano, 2005, 21 ss.; [74] CASINI, L., *Agenzie amministrative*, in *Diz. dir. pubbl.*, Cassese, I, Milano, 2006, 156 ss.; [75] CIPOLLA, G.M., *Agenzie fiscali*, in *Diz. dir. pubbl.*, Cassese, I, Milano, 2006, 170 ss.; [76] NAPOLITANO, G., *Autorità indipendenti e agenzie amministrative*, in *Diz. dir. amm.*, Clarich-Fonderico, Milano, 2007, 91 ss.

- Sulle aziende e le amministrazioni autonome: [77] VETRITTO, G., *La riorganizzazione dei Monopoli di Stato*, in *Giornale dir. amm.*, 2001, 563 ss.

- Sugli enti pubblici nazionali: [78] NAPOLITANO, G., *Gli enti pubblici tra disegni di riforme e nuove epifanie*, in VESPERINI, G. (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, Milano, 2005, 51 ss.; [79] NAPOLITANO, G., *Enti pubblici*, in *Diz. dir. pubbl.*, Cassese, III, Milano, 2006, 2223 ss; [80] FRANCHINI, C., *Enti pubblici*, in *Diz. dir. amm.*, Clarich-Fonderico, Milano, 2007, 269 ss.; [81] CORTE DEI CONTI, *Misure adottate ed attività svolta ai fini della trasformazione e della soppressione di enti pubblici disposta dall'art. 28 della legge n. 448/2001*, 6 luglio 2007, n. 18/2007/G.

- Sugli enti di diritto privato: [82] RENNA, M., *Le società per azioni in mano pubblica*, Torino, 1997; [83] NAPOLITANO, G., *Soggetti privati <<enti pubblici>>?*, in *Dir. amm.*, 2003, 801 ss.; [84] FRENI, E., *Le trasformazioni degli enti pubblici*, Torino, 2004; [85] GOISIS, F., *Contributo allo studio delle società in mano pubblica come persone giuridiche*, Milano, 2004; [86] MERUSI, F., *La privatizzazione per fondazioni tra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 2004, 447 ss.; [87] ROSSI, G., *Gli enti pubblici in forma societaria*, in *Servizi pubblici e appalti*, 2004, 221 ss.; [88] SCOCA, F.G., *Il punto sulle c.d. società pubbliche*, in *Dir. ed econ.*, 2005, 239 ss.; [89] GOISIS, F., *Società a partecipazione pubblica*, in *Diz. dir. pubbl.*, Cassese, VI, Milano, 2006, 5600 ss.; [90] CERULLI IRELLI, V., *Pubblico e privato nell'organizzazione amministrativa*, in RAIMONDI, S.-URSI, R. (a cura di), *Fondazioni e attività amministrativa*, Torino, 2006, 13 ss.; [91] NAPOLITANO, G., *Le società pubbliche tra vecchie e nuove tipologie*, in *Riv. soc.*, 2006, 999 ss.; [92] PIZZA, P., *Le società per azioni di diritto singolare, tra partecipazioni pubbliche e nuovi modelli organizzativi*, Milano, 2007.

- Sulle organizzazioni miste: oltre ad [1], v. [93] FRANCHINI, C., *L'organizzazione amministrativa italiana*, in *Tratt. Chiti-Greco*, parte generale, I, II ed., Milano, 2007, 863 ss.; [94] CHITI, E.-FRANCHINI, C., *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003; [95]

CHITI, E., *Organizzazione amministrativa e rapporti con l'Unione europea*, in *Diz. dir. amm.*, Clarich-Fonderico, Milano, 2007, 464 ss.; [96] SALTARI, L., *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, 2007, 249 ss.

- Sui dati quantitativi relativi al personale: oltre a [3], [8] e [9], v. [97] ISTAT, *Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche, Sec95, anni 1980-2007*, Roma, 2008.

- Sui dati quantitativi relativi agli enti pubblici: [98] ISTAT, *Annuario statistico italiano 2008*, Roma, 2008; [99] CIRIEC, *Gli enti pubblici italiani. Anagrafe legislativa e giurisprudenziale dal 1861 al 1970*, Milano, 1972.