



**Università  
degli Studi  
di Ferrara**



# L'AMMINISTRAZIONE STATALE

# Sommario



1. Evoluzione del modello ministeriale
2. Diretrici di cambiamento
3. Gerarchia e direzione
4. Ruolo della dirigenza
5. Organizzazione
6. Fonti
7. Figure apicali
8. Altri uffici ministeriali
9. Espansione e razionalizzazione
10. La Presidenza del consiglio
11. Le agenzie

# 1. Evoluzione del modello ministeriale



- Struttura amministrativa portante dello Stato, i Ministeri hanno nel tempo cambiato numero e fisionomia
- Rispetto allo Stato, dotato di personalità giuridica, i ministeri fungono da organi a cui è riconosciuta, per consuetudine, una legittimazione sostanziale e processuale in qualche misura autonoma
- Modello ministeriale originario (riforma Cavour 1853): compatto, uniforme, **gerarchico**.
- Espansione e successiva contrazione del **numero** dei ministeri e delle loro articolazioni (14 attuali)

## 2. Diretrici del cambiamento



- Dal modello gerarchico al modello di direzione
- Dalla centralità del Ministro all'espansione del ruolo della dirigenza
- Dall'uniformità alla diversificazione organizzativa (dipartimenti vs direzioni generali)
- Dall'espansione (ad es. creazione Min. Ambiente 1978) alla razionalizzazione organizzativa (accorpamenti: MEF deriva da fusione min. tesoro e finanze)
- Emersione progressiva del ruolo della PCM
- Riforma generale d.lgs. 300/99, in cui si determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri, incluse le agenzie

# 3. Gerarchia e direzione



- Nel modello gerarchico: funzioni amministrative accentrate in capo al Ministro, con ampi poteri di sostituzione e avocazione
- Nel modello di direzione: distinzione di funzioni e di ruoli tra ministri (poteri di indirizzo) e uffici ministeriali (autonomia amministrativa, nei limiti del rispetto dell'indirizzo politico e del controllo). Sostituzione solo in caso di inerzia e con specifiche garanzie. Avocazione non consentita
- Passaggio avvenuto con le due stagioni di privatizzazione l. 29/1993 (Cassese) e d.lgs. 80/1998 (Bassanini)

## 4. Ruolo della dirigenza



- D.lgs. 748/1972: attribuzione di specifiche competenze ad alcuni titolari di uffici (dirigenti), chiamati ad adottare atti a rilevanza esterna
- Anticipazione della responsabilità dirigenziale autonoma si ha nella legge 142/90, sulle autonomie locali
- D.l.gs 29/1993: alla dirigenza viene data una responsabilità (e legittimazione) esterna, ad essa è riservata l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché autonomi poteri di gestione del personale e di spesa

# 5. Organizzazione ministeriale



- Modello attuale (a partire dal d.lgs.300/1999): **due tipologie organizzative** principali
  - a. le strutture di primo livello formate da **dipartimenti** (per ministeri preposti ad una pluralità di ambiti di intervento, con a capo un capo dipartimento). Ad es. MEF o Min. Interno
  - b. Ovvero da **direzioni generali** (per ministeri con competenze più omogenee e circoscritte con a capo un segretario generale). Ad es. Min. Affari esteri, Beni culturali, lavoro

## 6. Fonti



- Art. 95 Cost: la legge determina numero, attribuzione e organizzazione dei ministeri (riserva di legge relativa)
- Disciplina generale dei ministeri: d.lgs. 300/1999 (in attuazione della L. 59/1997)
- Disciplina interna ai ministeri:
  - ① regolamento governativo per organizzazione dotazione organica, individuazione uffici di livello dirigenziale generale
  - ② decreto ministeriale per organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale

## 7. Figure apicali



- Ministri senza portafoglio: preposti a singoli uffici o dipartimenti presso la PCM, con funzioni delegate dal Presidente
- Viceministri e Sottosegretari: nominati contestualmente all'insediamento del Governo (organi politici). Alcuni sottosegretari nominati viceministri (max 10)
- Sottosegretari non fanno parte del Consiglio dei ministri né possono parteciparvi (fa eccezione il sottosegretario alla presidenza del Consiglio),
- A differenza dei sottosegretari, i viceministri possono partecipare al Consiglio dei ministri, anche se non hanno diritto di voto nelle deliberazioni.

## 8. Altri uffici ministeriali



- Uffici di diretta collaborazione: gabinetto, segreteria tecnica, ufficio legislativo, etc.
- Ragioneria centrale in ogni ministero: alle dipendenze della Ragioneria generale dello Stato
- Uffici periferici: istituiti a livello provinciale o regionale (Provveditorati, direzioni provinciali tesoro, intendenza di finanza, commissario governo)
- Prefettura/Ufficio territoriale di Governo (UTG).  
“Occhio del governo” secondo modello napoleonico

## 9. Espansione e razionalizzazione



- Il numero dei ministeri è progressivamente aumentato, nonostante il contestuale progressivo spostamento di competenze amministrative alle regioni ed enti locali
- Razionalizzazione e semplificazione alla fine degli anni '90 hanno portato ad importanti accorpamenti, come MEF, MIUR, MIBACT
- Ministeri con funzioni di ordine (interno, difesa, giustizia, esteri); economico-finanziarie; servizi sociali e culturali (Salute, Istruzione); infrastrutture

# 10. La Presidenza del Consiglio



- Assimilabile solo in parte alle altre strutture ministeriali perché dotata di peculiare autonomia e flessibilità organizzativa
- Articolata in una serie di dipartimenti con a capo Ministri senza portafoglio (es. Affari regionali e autonomie, rapporti con il Parlamento, Pari opportunità, Funzione pubblica)
- Segretario generale e relativi uffici per la gestione delle risorse umane e strumentali della PCM
- Avvocatura generale (e avvocature distrettuali)

# 11. Le agenzie



- Amministrazione pubblica dotata di funzioni tecnico/operative e autonomia organizzativa e funzionale, nasce in Italia negli anni'80
- Prima disciplina generale: d.lgs. 300/1999
- Agenzie a modello generale: autonomia operativa, ma sottoposte a indirizzo e vigilanza Ministero, previa individuazione degli obiettivi con convenzione tra Ministero e Agenzia.
- Disciplinate da statuto approvato con regolamento governativo.
- Es. Agenzia protezione ambiente, trasporti terrestri

# 11. Le agenzie



- Direttore agenzie di nomina governativa e fiduciaria
- Contrasto con il modello delle autorità indipendenti, che sono completamente separate dal governo,
- Qui non c'è indipendenza, ma autonomia (organizzativa, di bilancio, talora personalità giuridica autonoma)
- Agenzie a modello speciale: agenzie fiscali (entrate, dogane, [territorio], demanio), con personalità giuridica
- Altre agenzie nazionali: AIFA, ARAN, ANPAL
- In passato esistevano le aziende di stato (Anas, servizi telefonici, poste e telecomunicazioni) con autonomia operativa (ma non potere regolativi), poi trasformate in enti pubblici economici, quindi privatizzate.
- Modello inglese del new public management ha portato allo scorporo dai ministeri di una serie di attività tecniche (next step agencies)

## 12. Conferenza permanente Stato Regioni



- Presso la PCM opera la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni, nonché
- La Conferenza Stato, città e autonomie locali
- Talora si riuniscono in conferenza unificata,
- Conferenze presiedute dal PCM o un ministro delegato
- Funzioni di coordinamento, consultivi, talora adottano atti vincolanti (intese)
- Operano con delibere all'unanimità
- Sono la principale sede di raccordo Stato e enti territoriali, in assenza di un Senato delle autonomie