

Il nuovo riordino del Ministero dello sviluppo economico

di FRANCESCA DI LASCIO¹

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. Gli anni 2006-2007; 2.1. Dal primo al secondo regolamento di organizzazione del MISE; 2.2. Il riordino del 2007; 3. Il 2008. La storia si ripete?; 3.1. Dal primo al secondo regolamento di organizzazione del MISE; 3.2. Il riordino di fine 2008; 4. Conclusioni.

1. Premessa.

Con l'emanazione del d.P.R. n. 197/2008² il Governo ha riorganizzato il Ministero dello sviluppo economico (d'ora in poi MISE), in attuazione di quanto disposto dal d.l. n. 85/2008³, a sua volta attuativo delle disposizioni di cui all'art. 1, co. 376 e 377, della legge finanziaria 2008 (n. 244/2007).

Il riordino, con cui sono state trasferite al MISE le funzioni e le risorse finanziarie, strumentali e di personale già attribuite al Ministero del commercio internazionale e al Ministero delle comunicazioni, si inserisce nel più ampio disegno di ristrutturazione dell'amministrazione centrale avviato all'inizio della XVI Legislatura e finalizzato, da un lato, a ridurre il costo degli apparati e, dall'altro, a migliorarne la funzionalità.

L'evoluzione del disegno organizzativo del MISE, nel passaggio dal precedente d.P.R. n. 225/2007 al regolamento vigente, è, quindi, il risultato di una concitata sequenza normativa che, in circa un anno, ha in vario modo condizionato l'assetto delle funzioni e l'articolazione del dicastero⁴.

¹ Già pubblicato su *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 10.

² G.U. n. 294 del 17 dicembre 2008.

³ Convertito con modificazioni dall'art. 1, co. 1, della l. n. 121/2008.

⁴ L'evoluzione organizzativa del MISE dall'istituzione agli inizi del 2008 è ripercorsa nei seguenti contributi: A. G. ARABIA, *Il "nuovo" regolamento di organizzazione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato*, in questa rivista, 2000, 9, p. 871 e ss.; L. CICI, *Il Ministero delle attività produttive e il Ministero per le politiche agricole e forestali (articoli 27-34, 78)*, in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo*, Bologna, 2000, p. 271 e ss. (in specie, 277 e ss.); M.B. BASTIONI, *Il Ministero delle attività produttive*, in questa rivista, 2001, 11, p. 1085 e ss.; M.B. Bastioni, *Il Ministero delle attività produttive (ora dello sviluppo economico)*, in questa rivista, 2006, 7, p. 712 e ss.; A. CAROSELLI, *La riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico*, in questa rivista, 2008, 8, p. 852 e ss.

Di seguito, ricostruito il contesto nel quale è stato adottato il d.P.R. n. 197/2008, saranno esaminate le novità da esso introdotte, messe a raffronto con le funzioni oggi attribuite al MISE e con i vincoli derivanti dall'attuazione delle riduzioni di spesa imposte dalle norme più recenti.

2. Gli anni 2006-2007.

2.1 Dal primo al secondo regolamento di organizzazione del MISE.

Sino al novembre 2008, il regolamento di organizzazione del MISE era il d.P.R. n. 225/2007, emanato in attuazione del d.l. n. 181/2006⁵. Questo provvedimento, modificando il d.lgs. n. 300/1999, aveva previsto lo scorporo – dall'allora Ministero delle attività produttive - delle funzioni inerenti il commercio internazionale, la loro imputazione ad un autonomo dicastero e il cambio di denominazione del medesimo ministero in "Ministero dello sviluppo economico"⁶.

Lo stesso provvedimento, al fine di ridefinire con maggiore precisione le competenze del MISE intorno al nucleo delle attribuzioni direttamente connesse alla promozione e allo sviluppo del sistema produttivo, sanciva il trasferimento in caspo allo stesso delle funzioni (prima attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze) relative alla programmazione economica e finanziaria, nonché di quelle riferite al coordinamento ed alla verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e le politiche di coesione, anche in relazione alle aree depresse, alla programmazione negoziata, alla programmazione dell'utilizzo dei fondi strutturali ed alla gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate⁷. Il d.l. n. 181/2006 assegnò, poi, al MISE la vigilanza sui consorzi agrari, in concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali⁸.

Restavano, invece, imputate al Ministero dell'economia e delle finanze le funzioni di programmazione economica e finanziaria non inerenti le politiche di sviluppo e di coesione, ad eccezione di quelle relative al turismo e alle pari opportunità (ivi

⁵ Convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della l. n. 233/2006.

⁶ In particolare, sono assegnate al Ministero per il commercio internazionale le funzioni relative alla promozione delle politiche per la competitività internazionale, (art. 2, co. 2, lett. a), alla definizione delle strategie per il miglioramento della competitività del Paese e alla promozione della trasparenza e dell'efficacia della concorrenza nei settori produttivi (art. 2 bis, lett. a), alla promozione, in coordinamento con la Presidenza del Consiglio, degli interessi del sistema produttivo del Paese presso le istituzioni internazionali e comunitarie di settore (art. 2 bis, lett. b), alla definizione delle strategie e degli interventi della politica commerciale e promozionale con l'estero (art. 2 bis, lett. e). In questi settori, rimangono ferme le competenze del Ministero degli affari esteri e del Ministero dell'economia e delle finanze e, dunque, si pone una forte esigenza di coordinamento tra i dicasteri interessati.

⁷ Vedi l'art. 24, co. 1, lett. c, del d.lgs. n. 300/1999.

⁸ Vedi l'art. 9 bis del d.l. n. 181/2006.

comprese quelle relative all'impresoria femminile⁹), assegnate al Presidente del Consiglio. Infine, venivano allocati presso la Presidenza del Consiglio i compiti di segreteria del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), nonché il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) e l'Unità tecnica-finanza di progetto (UTPF).

Sotto il profilo dell'assetto organizzativo, il d.l. n. 181/2006 disponeva l'articolazione del MISE in dipartimenti¹⁰, con ciò ripristinando la struttura originariamente prevista dal d. lgs. n. 300/1999, poi modificata dal d.lgs. n. 34/2004. Quest'ultimo aveva, infatti, delineato un assetto a direzioni generali che, di fatto, legittimava la mancata attuazione dell'organizzazione per dipartimenti prevista dal decreto del 1999 e sviluppata dal primo regolamento di organizzazione (d.P.R. n. 175/2001)¹¹.

In questo contesto, la legge finanziaria 2007 (n. 296/2006) ha introdotto disposizioni volte a razionalizzare e ottimizzare l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento dei ministeri, inserendosi nel processo di attuazione del riordino prefigurato dal d.l. n. 181/2006 e ancora in *itinere* alla data di entrata in vigore della predetta legge¹².

In particolare, la l. n. 296/2006 ha previsto l'adozione di regolamenti volti a riorganizzare gli uffici di livello dirigenziale generale e non generale, con l'obiettivo di ridurre in misura non inferiore al 10 per cento i primi e al 5 per cento i secondi, nonché di eliminare eventuali duplicazioni organizzative. I medesimi regolamenti avrebbero dovuto, altresì, prevedere la gestione unitaria del personale e dei servizi comuni (anche mediante l'uso strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica), la riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo, la riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio di elevata specializzazione¹³ e, infine, la riduzione delle dotazioni organiche, così da garantire che, sul totale

⁹ L'art. 1, co. 19, lett. g, d.l. n. 181/2006, fa, in specie, riferimento alla l. n. 215/1992 nel suo complesso e agli artt. 21, 22, 52, 53, 54 e 55 del d.lgs. n. 198/2006, c.d. Codice delle pari opportunità.

¹⁰ Disponendo, invece, che le direzioni generali costituissero le strutture di primo livello del neo costituito Ministero del commercio internazionale: vedi l'art. 1, co. 8 bis, d.l. n. 181/2006.

¹¹ Vedi, in proposito, M.B. BASTIONI, *Il Ministero delle attività produttive (ora dello sviluppo economico)*, cit., p. 717-718, che richiama anche le criticità derivanti dall'inattuazione del modello organizzativo dipartimentale in rapporto alle politiche di bilancio e spesa, rilevate dalla Corte dei conti nella *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004*, vol. II, p. 127 e ss., in <www.corteconti.it>.

¹² La manovra finanziaria in questione è stata oggetto del commento collettaneo *La legge finanziaria 2007 e la pubblica amministrazione*, in questa rivista, 2007, 3, p. 241 e ss., del quale si segnalano, per quanto di interesse in questa sede, il contributo critico di F. BATTINI, *La cornice della manovra*, p. 241 e ss., e quello di L. Fiorentino, *La razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni*, p. 251 e ss. Si veda, inoltre, G. D'Alessio, *Organizzazione, dirigenza e personale delle pubbliche amministrazioni nella legge finanziaria 2007*, in G. TRUPIANO (a cura di), *La legge finanziaria 2007*, Roma, p. 141 e ss.

¹³ Art. 1, co. 404, lett. a, b, d ed e, l. n. 296/2006.

delle risorse umane utilizzate nel complesso da ogni amministrazione, quelle impiegate per funzioni di supporto non eccedessero il 15 per cento del personale¹⁴.

2.2 Il riordino del 2007.

Il d.P.R. n. 225/2007 è adottato in questo contesto normativo¹⁵ e sotto la spinta delle esigenze descritte che, in larga misura, soddisfa¹⁶. Il regolamento, infatti, sancisce l'articolazione dipartimentale del MISE e individua, all'interno dei dipartimenti¹⁷, le direzioni generali quali uffici di livello dirigenziale generale, a loro volta organizzate in uffici di livello dirigenziale non generale.

La distribuzione delle funzioni all'interno del ministero è ispirata a criteri di ottimizzazione delle competenze e, in tal senso, il regolamento del 2007 opera in due direzioni: ribadisce, in parte accentuandolo, il ruolo della Conferenza

¹⁴ Si tratta del personale impiegato nella gestione delle risorse umane, dei sistemi informativi, dei servizi manutentivi e logistici, degli affari generali, dei provveditorati e della contabilità (art. 1, co. 404, lett. f, della l. n. 296/2006). In merito all'obiettivo di riduzione del *back office* di cui alla legge finanziaria 2007, vedi L. Fiorentino, *La razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni*, cit. p. 253-254.

¹⁵ Il regolamento è stato predisposto in ritardo rispetto al termine del 30 aprile 2007, previsto dall'art. 1, co. 404, della l. n. 296/06, termine peraltro disatteso anche dagli altri ministeri interessati. G. D'Auria, *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, p. 310, ritiene probabile che la ragione del mancato rispetto del termine indicato vada rintracciata nella previsione della legge finanziaria 2007 che ha rimesso la proposta di adozione dei regolamenti in capo ai ministri di settore, condizionando con ciò l'iniziativa del riassetto alla volontà delle amministrazioni direttamente da questo coinvolte. In questo passaggio, viene anche rilevata la differenza tra l'adozione dei regolamenti governativi di cui all'art. 17, co. 2, della l. n. 400/88 e la previsione di cui si discute. Sullo schema procedurale delineato dalla legge finanziaria 2007, rispetto a quello ordinario di cui alla l. n. 400/88, anche alla luce delle osservazioni rivolte dal Consiglio di Stato, sez. cons. atti normativi, 27 agosto 2007, n. 2147, alla bozza del decreto (in www.giustizia-amministrativa.it), vedi A. Caroselli, *La riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico*, cit., p. 857.

¹⁶ L'opinione è condivisa dalla Corte dei conti, secondo cui i dieci Ministeri che hanno adottato il regolamento previsti (a fronte dei diciotto totali) *"hanno effettivamente adempiuto alle prescrizioni della legge finanziaria 2007 relative ai "tagli orizzontali" da questa disposti con riguardo al numero degli uffici dirigenziali e agli organici del personale"*. Tuttavia, si rileva altresì che queste azioni non sono state accompagnate dalle altre forme *"di riordino strutturale cui la legge affidava il buon esito della ristrutturazione e che la stessa legge rimetteva alla discrezionalità delle Amministrazioni: la semplificazione degli apparati periferici ...; l'ulteriore sfoltimento degli organi collegiali e monocratici ..., l'articolazione degli apparati secondo criteri di efficienza ed efficacia dei servizi erogati"*. Peraltro, le linee guida governative (adottate con il d.P.C.M. 13 aprile 2007), non hanno fornito alcuna reale indicazione di merito alle amministrazioni, ma si sono limitate a richiamare le finalità perseguite dal legislatore. Vedi la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2007, cap. VII, par. 3, p. 470. In tal senso, si è certamente persa una nuova occasione per il recupero di un ruolo di guida della riforma organizzativa da parte della Presidenza del Consiglio e, al suo interno del Dipartimento per la funzione pubblica. Rileva l'*"uscita di scena"* del predetto Dipartimento, quale *"centrale di pianificazione che viene meno al suo compito"*, S. CASSESE, *Modelli del centro?*, in *questa rivista*, 2004, 9, p. 1041.

¹⁷ Previsti in numero di tre, e denominati Dipartimento per la competitività, Dipartimento per la regolazione del mercato e Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione. Vedi art. 2, d.P.R. n. 225/2007.

permanente dei capi dei dipartimenti¹⁸ ed imputa, ad alcuni uffici, compiti comuni a tutte le articolazioni dipartimentali.

Quanto al primo aspetto, la Conferenza mantiene le funzioni di *“coordinamento generale sulle questioni comuni alle attività di più dipartimenti, può formulare proposte al Ministro per l’emanazione di indirizzi e direttive per assicurare il raccordo operativo tra dipartimenti”*¹⁹. Vede, invece, ampliato il suo ruolo rispetto all’elaborazione di linee e strategie generali, che possono avere ad oggetto non soltanto la gestione delle risorse umane ed il coordinamento delle attività informatiche (come già previsto dal d.P.R. n. 175/2001), ma anche l’informazione istituzionale e gli strumenti di gestione unitaria del personale, dei servizi comuni e degli affari generali nel loro complesso. Inoltre, la Conferenza, quale organo di coordinamento orizzontale del dicastero, può predisporre indirizzi che attengano al coordinamento operativo delle attività ispettive e di controllo²⁰.

Le funzioni rispetto alle quali il ruolo dell’organo collegiale viene rafforzato sono anche oggetto di una riallocazione all’interno del disegno complessivo del ministero, in attuazione delle previsioni di cui al d.l. n. 181/2006 relative alla necessità di amministrare in modo organico il personale ed i servizi comuni nonché di revisionare i processi ispettivi e di controllo. Questi compiti, infatti, sono affidati a due direzioni generali collocate all’interno del *Dipartimento per la regolazione del mercato* - la *Direzione generale per i servizi interni*²¹ e la *Direzione generale per la vigilanza e la normativa tecnica*²² - e sono svolti da queste articolazioni in favore di tutte le strutture del dicastero. Non sono, invece, stati organizzati in modo unitario i compiti inerenti le funzioni di analisi, consulenza e studio, per i quali sono assegnati ai dipartimenti specifici posti di funzione di livello dirigenziale generale²³.

Infine, si è detto che la legge finanziaria 2007, con modalità che ripropongono misure già adottate in precedenza²⁴, ha imposto la riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale. In tal modo è stato dato avvio ad un

¹⁸ Già prevista dall’art. 2 del d.P.R. n. 175/2001.

¹⁹ Art. 2, co. 3, d.P.R. n. 225/2007.

²⁰ Vedi ancora l’art. 2, co. 3, del d.P.R. n. 225/2007.

²¹ Vedi l’art. 12, co. 1, del d.P.R. n. 225/2007, secondo cui la direzione in questione cura gli affari generali per il dipartimento in cui è incardinata e per gli altri dipartimenti nel limite in cui detta funzione è *“attribuita in gestione unificata o a strumenti di gestione unitaria del personale e dei servizi comuni”*.

²² Vedi l’art. 10 del d.P.R. n. 225/2007, co. 1, lett. q, che imputa alla direzione le *“attività di coordinamento operativo di attività ispettive e di controllo svolte da altri uffici del Ministero”*.

²³ Vedi l’art. 3, co. 3, del d.P.R. n. 225/2007 per il Dipartimento per la competitività; l’art.8, co. 3, per il Dipartimento per la regolazione del mercato; l’art. 13, co. 4, per il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, che prevedono un posto per i primi due e due posti per l’ultimo.

²⁴ Una previsione di simile tenore era contenuta nell’art. 1, co. 93, della l. n. 311/2004 (legge finanziaria 2005), che imponeva la rideterminazione delle dotazioni organiche, con una riduzione non inferiore al 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione.

processo che, stando alla lettera della norma, non è espressamente rivolto al recupero di efficienza e produttività delle strutture. Attraverso la riduzione delle dimensioni organizzative in base a percentuali predefinite, il legislatore ha, infatti, indicato la via per perseguire (presunti) recuperi delle risorse economiche impiegate.

In quest'ottica, può essere utile esaminare alcuni dati quantitativi che emergono dal modello organizzativo disegnato sulla base del regolamento MISE del 2007²⁵. Guardando al personale con qualifica dirigenziale, emerge ad esempio che, complessivamente, il totale delle unità è passato da 202 a 184, i dirigenti di seconda fascia sono scesi da 183 a 164 mentre quelli di prima fascia sono aumentati di una unità²⁶. La dotazione organica complessiva, letta rispetto alle aree funzionali, diminuisce tuttavia in modo non proporzionale, passando da 2.000 a 1.959. Considerando che il totale dei dipendenti passa da 2.202 a 2.143, si concorda, quindi, con l'osservazione secondo cui la riduzione pare aver interessato soprattutto l'organico dirigenziale (corrispondente a quasi metà delle riduzioni totali operate) e non sembra, invece, essere una diretta conseguenza del riassetto delle funzioni ministeriali²⁷.

3. Il 2008. La storia si ripete?

3.1 Dal primo al secondo regolamento di organizzazione del MISE.

Nel dicembre 2007, la legge finanziaria 2008 (n. 244/2007) ha stabilito che, a partire dal Governo successivo a quello in carica alla data di entrata in vigore della legge, il numero dei ministeri dovesse essere stabilito dal d.lgs. n. 300/1999, nella sua versione originaria²⁸. In ragione di questa previsione²⁹, poco dopo l'avvio della

²⁵ I dati sono desumibili dalla Tabella A allegata al d.P.R. n. 225/2007, letta in raffronto con la Tabella A allegata al d.P.C.M. 20 ottobre 2005, che tiene conto anche del successivo d.P.C.M. 12 gennaio 2007. Questo decreto è stato adottato a seguito della ricostituzione del Ministero del commercio internazionale e reca la "Rideterminazione delle dotazioni organiche del personale appartenente alle qualifiche dirigenziali, alle aree funzionali ed alle posizioni economiche del Ministero delle attività produttive" in attuazione del richiamato disposto di cui all'art. 1, co. 93, della l. n. 311/2004.

²⁶ I dati, riassunti in una tabella di confronto, sono riportati anche da A. CAROSELLI, *La riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico*, cit., p. 860.

²⁷ A. CAROSELLI, *La riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico*, cit., p. 860. Dati puntuali sugli effetti derivanti dal nuovo assetto organizzativo (ad esempio, con riferimento alla dimostrazione dell'effettiva diminuzione degli uffici dirigenziali e della riduzione della spesa derivante dalla ridefinizione della dotazione organica) sono contenuti nelle tabelle allegata alla *Relazione tecnico finanziaria* e nella *Relazione tecnica e piano operativo*, inviate al Parlamento a corredo dello schema di decreto per il parere richiesto ai sensi dell'art. 17, co. 4-bis, della l. n. 400/1988. I documenti sono reperibili in www.camera.it (Atti della XV legislatura).

²⁸ Il provvedimento richiamato è commentato, nel suo complesso, in *La manovra finanziaria 2008: ombre e luci*, in *questa rivista*, 2008, 3, p. 249 e ss., nonché, con riferimento al personale, da G.

XVI Legislatura è stato adottato il d.l. n. 85/2008³⁰, recante disposizioni volte all'adeguamento delle strutture di Governo rispetto ai limiti fissati dalla predetta legge finanziaria³¹.

L'impatto del decreto sull'assetto organizzativo del MISE è notevole: l'art. 1, co. 2 e 7, prevede, infatti, che le funzioni già attribuite al Ministero del commercio internazionale e al Ministero delle comunicazioni siano trasferite, con le inerenti risorse, al Ministero dello sviluppo economico.

Lo scorporo dal MISE delle attribuzioni in materia di commercio internazionale ha, quindi, avuto vita molto breve: in appena un anno, le funzioni sono tornate al ministero di origine. Sia pure con un percorso temporale più lungo, le competenze relative alle comunicazioni hanno avuto esito simile: inizialmente assegnate al MISE dal d.lgs. n. 300/99, sottratte ad esso dal d.l. n. 217/2001 (istitutivo del Ministero delle comunicazioni) ed ora riassegnate al dicastero dal d.l. n. 85/2008³².

La nuova allocazione delle funzioni tra i ministeri indicati è accompagnata da una specifica procedura di attuazione, che prevede la predisposizione di alcuni atti, tra cui un d.P.C.M. volto all'immediata ricognizione in via amministrativa delle strutture trasferite³³ e sulla base del quale deve essere operata l'unificazione delle dotazioni organiche dei tre dicasteri interessati³⁴.

D'ALESSIO, *Le norme della legge finanziaria 2008 in materia di personale delle pubbliche amministrazioni*, in G. TRUPIANO (a cura), *La legge finanziaria 2008*, Roma, 2008, p. 121 e ss.

²⁹ Ma anche, si legge nella premessa al provvedimento, "per risolvere gravi incertezze interpretative in ordine alla successione di leggi nel tempo".

³⁰ Convertito, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, della l. n. 121/2008.

³¹ In base alla quale, tra l'altro, il numero totale dei componenti del Governo a qualsiasi titolo, ivi compresi ministri senza portafoglio, vice ministri e sottosegretari, non può essere superiore a sessanta (art. 1, co. 376, l. n. 244/2007).

³² Sulle diverse fasi di riforma del Ministero delle attività produttive dal 1999 al 2004 vedi M. B. BASTIONI, *Il Ministero delle attività produttive (ora dello sviluppo economico)*, cit., p. 713-715. Il d.l. n. 85/2008, tra l'altro, ribadisce, in modo pleonastico, che sono attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri le funzioni di competenza statale attribuite al Ministero delle attività produttive dal Codice delle pari opportunità, con ciò ripetendo quanto già disposto dal d.l. n. 181/2006. Si è detto in precedenza, infatti, che l'art. 1, co. 19, lett. g, di questo decreto ha sottratto al predetto ministero le funzioni di spettanza statale di cui alla l. n. 215/1992, in generale, e di cui agli artt. 21, 22, 52, 53, 54 e 55 del citato codice, assegnandole al Presidente del Consiglio. L'art. 1, co. 14, lett. e, della legge finanziaria 2008 "raddoppia" l'assegnazione, richiamando nuovamente le funzioni statali di cui agli artt. 52, 53, 54 e 55 del d.lgs. n. 198/2006.

³³ Art. 1, co. 8, d.l. n. 85/2008. Vedi, in tal senso, il d.P.C.M. 24 giugno 2008, in G.U. 19 settembre 2008, n. 220, in base al quale risultano trasferiti al MISE quattro uffici di livello dirigenziale operanti presso il Ministero del commercio internazionale, ventisei uffici dirigenziali di livello non generale ed una posizione dirigenziale non generale. Inoltre, sono trasferiti al MISE ulteriori uffici di livello dirigenziale generale operanti presso il Ministero delle comunicazioni nonché trentadue uffici dirigenziali di livello non generale individuati presso i predetti altri uffici e sedici ispettorati territoriali.

³⁴ Così effettivamente dispone l'art. 4 del d.P.C.M. 24 giugno 2008.

In secondo luogo, il d.l. n. 85/2008 ha stabilito che specifici regolamenti, adottati ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 300/1999³⁵, ridefinissero *“gli assetti organizzativi e il numero massimo delle strutture di primo livello, in modo da assicurare, fermi restando i conseguenti processi di riallocazione e mobilità del personale, che al termine del processo di riorganizzazione sia ridotta almeno del 20 per cento, per le nuove strutture, la somma dei limiti delle spese strumentali e di funzionamento previsti rispettivamente per i Ministeri di origine ed i Ministeri di destinazione”*³⁶.

Il mese successivo all'emanazione del d.l. n. 85/2008, il Governo ha adottato il d.l. n. 112/2008³⁷, il cui art. 74 reca ulteriori norme in tema di riduzione degli assetti organizzativi, peraltro con un ambito di applicazione soggettivo molto ampio³⁸.

In particolare, pena il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto³⁹, è stato imposto alle amministrazioni di ridurre gli uffici dirigenziali di livello generale e non generale in misura non inferiore al 20 e al 15 per cento di quelli esistenti, di diminuire il personale adibito a compiti logistico-strumentali e di supporto in misura non inferiore al 10 per cento e, infine, di rideterminare le dotazioni organiche del personale non dirigenziale, in modo da ottenere una riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa per i relativi posti di organico⁴⁰. Gli obiettivi prefissati possono essere perseguiti mediante la concentrazione delle funzioni istituzionali e l'unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali⁴¹ nonché con la riallocazione del personale eccedente i limiti indicati in uffici cui competono funzioni istituzionali.

Per la seconda volta, quindi, il riassetto organizzativo del MISE, imposto dalla cospicua assegnazione di competenze di cui al d.l. n. 85/2008, si trova a dover tener conto di disposizioni di taglio generale emanate a procedimento di riordino

³⁵ Che a sua volta richiama l'art. 17, co. 4 bis, della l. n. 400/1988, in base alla quale i regolamenti di organizzazione e disciplina degli uffici ministeriali sono determinati su proposta del Ministro competente. Viene, quindi, riproposta la procedura indicata l'anno precedente dalla l. n. 296/2006 per la revisione degli uffici di livello dirigenziale generale.

³⁶ Art. 1, co. 16, d.l. n. 85/2008. Indirettamente, quindi, la disposizione testé riportata rinvia al principio già indicato dall'art. 1, co. 404, lett. b della l. n. 296/2006 in merito all'opportunità di sfruttare articolazioni organizzative volta a permettere la gestione unitaria del personale e dei servizi comuni, anche attraverso strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica.

³⁷ Convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della l. n. 133/2008.

³⁸ L'art. 74, co. 1, si applica infatti alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, ivi inclusa la Presidenza del Consiglio dei Ministri, alle agenzie, incluse le agenzie fiscali, agli enti pubblici non economici, agli enti di ricerca e agli enti pubblici elencati all'art. 70, co. 4, del d.lgs. n. 165/01.

³⁹ Ai sensi dell'art. 74, co. 6, d.l. n. 112/2008.

⁴⁰ Vedi l'art. 74, co. 1, lett. a, b e c, del d.l. n. 112/2008. Il processo di riduzione degli apparati doveva inizialmente concludersi entro il 31 ottobre 2008, ma il termine per l'adozione dei regolamenti è stato differito al 31 maggio 2009 dall'art. 41, co. 10 del c.d. decreto mille proroghe (d.l. n. 207/2008, come conv. dalla l. n. 14/2009).

⁴¹ Ai sensi dell'art. 74, co. 2, del d.l. n. 112/2008, anche attraverso l'adozione di accordi tra le amministrazioni volti all'esercizio unitario delle funzioni..

ancora aperto, al pari di quanto avvenuto con l'adozione della legge finanziaria 2007 in pendenza della riforma avviata sulla base del d.l. n. 181/2006. Peraltro, la coerenza degli obiettivi prefissati dal d.l. n. 112/2008 è mitigata solo con riferimento al ridimensionamento degli assetti esistenti operato attraverso la diminuzione degli uffici dirigenziali, in merito al quale si deve tenere conto delle riduzioni che i ministeri hanno già disposto con i regolamenti adottati sulla base della legge finanziaria 2008⁴².

3.2 Il riordino di fine 2008.

Il d.P.R. n. 197/2008, nuovo regolamento di organizzazione del MISE, è, quindi, frutto di spinte contrastanti: la necessità di ridisegnare in profondità l'assetto di un ministero in cui confluiscono ampi fasci di competenze tra loro non sempre omogenee (sviluppo economico, comunicazioni e commercio internazionale) ed il vincolo di operare questo riassetto con stringenti limiti al dimensionamento delle strutture deputate all'esercizio delle predette funzioni⁴³.

Esiste, tuttavia, un dato comune alle due istanze richiamate, che può essere rintracciato nella volontà legislativa di contrastare l'inefficiente allocazione delle risorse umane e strumentali⁴⁴ in vista dell'obiettivo "di ottenere un contenimento del <<peso degli apparati>> in un'ottica di riorganizzazione"⁴⁵. La finalità, di per sé indubbiamente non criticabile, è però perseguita nuovamente con criteri "primitivi", fondati su percentuali e quantità⁴⁶ e rispetto ai quali si dubita sia stata svolta una

⁴² Il che, si è detto, è avvenuto con il d.P.R. n. 225/2007. Vedi, a riguardo, l'art. 74, co. 4, d.l. n. 112/2008. In proposito, la Corte dei conti ha segnalato la difficoltà di calcolare, in concreto, la minore spesa risultante dal riordino nel caso di ministeri che abbiano già dato attuazione alle riduzioni disposte con la legge finanziaria 2007 e secondo le percentuali ivi previste, mancando ancora una ricognizione dei medesimi risparmi che permetta di verificarne l'ammontare effettivo. Inoltre, le predette riduzioni organizzative hanno riguardato il numero dei posti in organico, in alcuni casi anche in riferimento a posti scoperti, e non, invece, la spesa per i dirigenti in servizio, il che pare fornire un ulteriore causa di incertezza nella valutazione dei risparmi conseguiti. Vedi, Corte dei conti, sez. un. contr., *Elementi per l'audizione sul "Documento di programmazione economico-finanziaria 2009-2013"*, 2 luglio 2008, Roma, p. 35.

⁴³ Lo stesso Consiglio di Stato ha riconosciuto la tempestività dell'amministrazione nel predisporre lo schema di regolamento e le difficoltà che la stessa ha dovuto superare per elaborare una normativa di organizzazione che avesse un sufficiente grado di armonicità, pur nel tentativo di raggiungere l'obiettivo di fondo fissato dalla legge finanziaria del 2007, prima, e dal d.l. n. 112/2008 poi. Vedi parere Cons. St., sez. cons. atti normativi, 24 luglio 2008, n. 2571, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁴⁴ C. LACAVA – E. MIDENA, *La riorganizzazione dell'amministrazione centrale*, in *La manovra finanziaria prevista dalla legge n. 133/2008*, in questa rivista, 2008, 12, p. 1190

⁴⁵ L. FIORENTINO, *La razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni*, cit, p. 252.

⁴⁶ M. DE BENEDETTO, *L'organizzazione amministrativa nella finanziaria 2009*, in G. Trupiano (a cura di), *La legge finanziaria 2009*, Roma, p. 180 e ss. Della stessa Autrice, con taglio più generale, vedi anche *Leggi finanziarie e organizzazione amministrativa*, intervento al convegno AIPDA, *Il diritto amministrativo alla prova delle leggi finanziarie*, Lecce, 26-27 settembre 2008.

preventiva analisi volta a valutarne l'effettivo impatto sulle amministrazioni destinatarie⁴⁷.

Questa considerazione può rappresentare una delle chiavi di lettura del nuovo assetto del MISE, la cui organizzazione, progettata per supportare le funzioni prima incardinate in tre diversi ministeri, consta di un solo dipartimento in più rispetto a quanto previsto dal d.P.R. n. 225/2007⁴⁸. Allo stesso tempo, le direzioni generali passano da dodici a quindici, più un ufficio di livello dirigenziale generale di natura non dipartimentale.

Rispetto alle dimensioni dei dipartimenti si può osservare che la struttura più estesa è quella del *Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione*, in cui sono incardinate sei direzioni generali, due delle quali composte da ben ventiquattro uffici di livello dirigenziale non generale⁴⁹.

Quanto alle competenze delle strutture, sebbene l'individuazione dei dipartimenti sia avvenuta "per omogeneità di funzioni, raggruppando per aree omogenee i compiti e le attività di competenza dei tre preesistenti Dicasteri ed eliminando così duplicazioni e disorganicità"⁵⁰, alcune sovrapposizioni sembrano tutt'ora persistere.

Il problema si pone con più evidenza sia laddove le funzioni del MISE si avvicinano a quelle svolte dalle autorità amministrative indipendenti o da altri dicasteri, sia rispetto alla frammentazione, tra più dipartimenti, delle funzioni prima rimesse ai ministeri accorpati.

Nel primo caso, paiono porsi problemi di coordinamento con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato in relazione alle competenze della *Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica*. A questa struttura, infatti, spetta occuparsi, tra l'altro, anche di promozione della concorrenza, monitoraggio dei prezzi, servizi e professioni, servizi assicurativi nonché politiche comunitarie ed internazionali in materia di concorrenza⁵¹. Nel secondo caso, invece, alcune funzioni sono potenzialmente suscettibili di invasione delle competenze del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, come avviene, ad esempio, riguardo ai compiti inerenti il sistema di certificazione ambientale svolti dalla *Direzione generale per la politiche industriale e la*

⁴⁷ Stante anche l'adozione delle disposizioni che qui si discute con forme di decretazione d'urgenza.

⁴⁸ Ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 197/2008, si tratta del Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione, del Dipartimento per l'energia, del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica e del Dipartimento per le comunicazioni.

⁴⁹ Si tratta della Direzione generale per la politica industriale e la competitività e Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica.

⁵⁰ Vedi la relazione illustrativa allo schema di d.P.R., inviata al Parlamento per il parere richiesto ai sensi dell'art. 17, co. 4-bis, della l. n. 400/1988, reperibile in www.camera.it (Atti della XVI legislatura).

⁵¹ Vedi l'art. 6, co. 1, lett. a, b, c, e ed f, del d.P.R. n. 197/2008. La difficile convivenza tra le autorità amministrative indipendenti e l'allora Ministero delle attività produttive è stata rilevata da S. CASSESE, *Modelli del centro?*, cit., p. 1042.

competitività e, in modo più esteso, rispetto alle funzioni della *Direzione generale per l'energia nucleare, le energie rinnovabili e l'efficienza energetica*⁵².

Infine, si palesano sovrapposizioni funzionali "interne", dovute cioè non alla duplicazione di attribuzioni proprie di altre amministrazioni quanto alla suddivisione, tra più direzioni generali, di compiti tra loro omogenei. Si tratta di evenienze che, seppure ampiamente ridotte rispetto ad una prima bozza del regolamento⁵³, sono ancora rintracciabili nella trama delle funzioni spettanti alle singole direzioni generali. Ad esempio, non è chiaro perché gli interventi a sostegno del settore estrattivo, della ricerca mineraria e dell'energia spettino alla *Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali*⁵⁴ piuttosto che alla *Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche*⁵⁵. Oppure, perché siano state sottratte alla stessa direzione le funzioni rimesse alla *Direzione generale per la sicurezza dell'approvvigionamento e le infrastrutture energetiche* in tema di statistiche, analisi e previsioni sull'energia e le risorse minerarie⁵⁶.

Dal riordino del MISE deriverà, quindi, con tutta probabilità un aumento del grado di complessità organizzativa, che trova una delle sue cause nella necessaria imputazione di un ampio novero di funzioni ad un numero di strutture dirigenziali inferiore rispetto a quello presente nei ministeri di origine. Peraltro, il d.P.R. n. 197/2008 mantiene ferma la Conferenza permanente dei capi dei dipartimenti ed il suo ruolo di organo di coordinamento orizzontale dei vertici di primo livello del ministero, ma non ne rafforza ulteriormente le funzioni, il che invece avrebbe potuto contribuire a delineare questa struttura quale elemento forte di coesione delle nuove articolazioni dipartimentali⁵⁷.

Rappresenta, per contro, una significativa distinzione, rispetto al precedente regolamento di organizzazione, la costituzione dell'*Ufficio per gli affari generali e per le risorse*, nel quale sono confluiti i servizi dedicati agli affari generali nelle tre amministrazioni di origine e a cui spetta l'elaborazione delle strategie complessive

⁵² Vedi l'art. 4, co. 1, lett. o, per la prima e l'art. 10, co. 2, lett. c, del d.P.R. n. 197/2008 per la seconda. Si pensi, in tal senso, allo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia e delle imprese e tecnologie afferenti ed ai programmi e piani di riduzione delle emissioni di gas con effetto serra, di cui all'art. 13, co. 1, lett. f e l, del regolamento. L'organizzazione e le procedure relative alle energie rinnovabili sembrano, d'altronde, presentare una complessità organizzativa e procedurale di fondo. Vedi, in proposito, G. Rossi, *Le energie rinnovabili fra complessità organizzative e procedurali*, e G.M. CARUSO, *La complessità organizzativa nel settore delle fonti energetiche rinnovabili*, entrambi in *Astrid Rassegna*, 2009, 2, <www.astrid-online.it>.

⁵³ Si veda, a tal proposito, il parere interlocutorio Cons. St., sez. cons. atti normativi, 24 luglio 2008, n. 2571, in www.giustizia-amministrativa.it, in specie pp. 11-12.

⁵⁴ Art. 17, co. 1, lett. g, del d.P.R. n. 197/2008.

⁵⁵ Di cui all'art. 11 del d.P.R. n. 197/2008.

⁵⁶ Art. 12, co. 1, lett. o, del d.P.R. n. 197/2008.

⁵⁷ Vedi l'art. 2, co. 3, del d.P.R. n. 197/2008.

in materia di gestione delle risorse umane, il coordinamento delle attività informatiche e di informazione istituzionale, nonché l'uso di strumenti di governo unitario del personale e dei servizi comuni. L'Ufficio funge, inoltre, da centrale di committenza per le spese di carattere strumentale, per la programmazione degli acquisti di beni e servizi, anche informatici, e per la gestione del patrimonio⁵⁸.

Stando alle tabelle annesse alla relazione illustrativa al decreto nonché al parere favorevole espresso dal Consiglio di Stato sulla bozza di provvedimento⁵⁹, l'organizzazione del MISE sinora tratteggiata pare aver conseguito il rispetto sostanziale sia dei risparmi di spesa imposti dal d.l. n. 85/2008, sia dei tagli agli uffici dirigenziali imposti dal d.l. n. 112/2008. In particolare, nelle tabelle seguenti sono riportati i dati relativi all'assetto della dotazione organica complessiva sulla base del d.P.R. n. 227/2005 e del d.P.R. n. 197/2008, anche con riferimento alle dotazioni del Ministero del commercio internazionale e del Ministero delle comunicazioni emergenti dal d.P.C.M. del 24 giugno 2008, recante la ricognizione delle strutture trasferite al MISE ai sensi del d.l. n. 85/2008.

⁵⁸ Vedi l'art. 23, del d.P.R. n. 197/2008.

⁵⁹ Cons. St., sez. cons. atti normativi, 24 luglio 2008, n. 2571, cit.

**- TABELLA 1 -
DOTAZIONE ORGANICA COMPLESSIVA DEL MISE
DOPO IL RIORDINO DEL 2007 (D.P.R. N. 225/2007)**

AREA	POSIZIONE ECONOMICA	DOTAZIONE ORGANICA COMPLESSIVA
***	Dirigenti 1° fascia	20
***	Dirigenti 2° fascia	164
C	C3	316
C	C2	383
C	C1	468
B	B3	308
B	B2	309
B	B1	123
A	A1	52
	TOTALE AREE FUNZIONALI	1.959
	TOTALE COMPLESSIVO	2.143

**TABELLA 2 – DOTAZIONI ORGANICHE COMPLESSIVE DEI MINISTERI ACCORPATI AL MISE
NEL 2008 (D.P.C.M. 24.6.2008)**

MINISTERO DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE			MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI		
AREA	POSIZIONE ECONOMICA	DOTAZIONE ORGANICA COMPLESSIVA	AREA	POSIZIONE ECONOMICA	DOTAZIONE ORGANICA COMPLESSIVA
	Dirigenti 1° fascia	4		Dirigenti 1° fascia	10
	Dirigenti 2° fascia	31*		Dirigenti 2° fascia	50
C	C3	49	C	C3	274
C	C2	57	C	C2	269
C	C1	89	C	C1	520
B	B3	126	B	B3	392
B	B2	104	B	B2	387
B	B1	45	B	B1	62
A	A1	2	A	A1	61
	TOTALE AREE FUNZIONALI	472		TOTALE AREE FUNZIONALI	1.965
	TOTALE COMPLESSIVO	507		TOTALE COMPLESSIVO	2.025

* di cui 4 in uffici di diretta collaborazione

TABELLA 3 – DOTAZIONE ORGANICA COMPLESSIVA DEL MISE DOPO IL RIORDINO DEL 2008 (D.P.R. N. 197/2008) ⁶⁰

AREA	POSIZIONE ECONOMICA	DOTAZIONE ORGANICA COMPLESSIVA
***	Dirigenti 1° fascia	29*
***	Dirigenti 2° fascia	208**
III	F7	10
III	F6	60
III	F5 (corrispondente a C3s)	354
III	F4(corrispondente a C3)	128
III	F3(corrispondente a C2)	434
III	F2	830
III	F1	139
II	F6	10
II	F5	60
II	F4(corrispondente a B3s)	519
II	F3(corrispondente a B3)	171
II	F2(corrispondente a B2)	717
II	F1(corrispondente a B1)	202
I	F3	2
I	F2 (corrispondente a A1s)	89
I	F1(corrispondente a A1)	8
	TOTALE AREE FUNZIONALI	3.733
	TOTALE COMPLESSIVO	3.970

* di cui 6 con incarico di studio e 2 presso uffici di diretta collaborazione.

** di cui 12 presso uffici di diretta collaborazione, comprese 2 unità presso il servizio di controllo interno.

⁶⁰ La tabella è rielaborata sulla base delle indicazioni desumibili dalla Tabella 3 della relazione illustrativa di accompagnamento al decreto, cit., che esprime la dotazione organica nel nuovo sistema per fasce retributive, rispetto al precedente assetto per posizioni economiche.

Da un lato, quindi, con il regolamento del 2008 la dotazione organica complessiva del ministero è salita di 1.827 unità e, se si considera che la somma delle dotazioni dei due ministeri ad esso accorpate era pari a 2.523 unità, si nota una riduzione di 696 unità rispetto all'ipotesi di un accorpamento nel quale non sono considerati i tagli legislativi disposti⁶¹.

Quanto al personale dirigenziale, la differenza tra i regolamenti del 2007 e del 2008 è di 53 unità in più con l'ultimo assetto organizzativo. Tuttavia, considerando che la somma dei dirigenti di prima e seconda fascia nel Ministero per il commercio internazionale e nel Ministero delle comunicazioni (come rilevate dal d.P.C.M. 24 giugno 2008), era pari a 95 unità, qui la riduzione appare proporzionalmente più considerevole rispetto all'incidenza del riassetto sulle aree funzionali.

4. Conclusioni.

Certamente, il nuovo regolamento del MISE ha condotto ad un disegno organizzativo che garantisce il rispetto formale dei vincoli quantitativi imposti dal d.l. n. 85/2008 e dal d.l. n. 112/2008 e che, pertanto, dovrebbe garantire gli attesi risparmi di spesa così perseguiti.

Ci si chiede, tuttavia, se sia realmente rispondente al criterio di ragionevolezza ipotizzare una struttura ministeriale meno costosa, perché privata di molte posizioni dirigenziali, ma ben più dispendiosa in relazione all'aggravio della funzione di coordinamento interno. Si discute, infatti, di un ministero nel quale è stata disposta l'imputazione *ex novo* di ben ampie attribuzioni, la concreta gestione delle quali, probabilmente, tenderà ad avvenire sulla base di deleghe alle posizioni funzionali più elevate in "veste dirigenziale".

Si può dire, quindi, che l'avvio della XVI Legislatura abbia portato con sé una novità in tema di organizzazione dell'amministrazione centrale ovvero un'inversione di tendenza rispetto alla costante crescita delle strutture ministeriali e dei relativi costi, fenomeno che, dal 1999 in poi, ha interessato in modo evidente il livello statale.

D'altro canto, gli strumenti utilizzati non sembrano inseriti in un disegno organico di riforma amministrativa che tenda alla realizzazione di modifiche sostanziali e durature nel lungo periodo, essendo piuttosto ispirati da logiche contingenti di riduzione delle spese nell'immediato. Pare, pertanto, ripetersi *"la mancata*

⁶¹ Per comprendere, però, a quanto effettivamente ammontino i risparmi di spesa così conseguiti, si deve fare riferimento ai livelli retributivi di ciascuna posizione economica. In tal senso, si rinvia alla tabella 4 e alla tabella 5 della relazione illustrativa al decreto, che parla di un'economia complessiva di circa 20 milioni di euro in ragione d'anno.

*considerazione del principio delle funzioni come criterio cardine nell'organizzazione amministrativa*⁶².

Si ritiene, invece, che un correttivo stabile all'andamento frammentato e disorganico degli interventi caratterizzanti le politiche governative nell'ultimo decennio sull'organizzazione amministrativa, sia proprio la riconduzione delle scelte strutturali e dei modelli adottati sotto la "luce" delle funzioni amministrative che gli stessi devono servire. Così facendo, queste tornano ad essere la ragion d'essere di ogni amministrazione pubblica⁶³, mentre gli altri aspetti, di certo importanti, rimangono correttamente inquadrati come *"accessori e conseguenti a quelli sostanziali, che sono e rimangono sempre quelli relativi alla distribuzione delle funzioni"*⁶⁴.

⁶² C. LACAVALLO-E. MIDENA, *La riorganizzazione dell'amministrazione centrale*, in *La manovra finanziaria prevista dalla legge n. 133/2008*, cit. p. 1191.

⁶³ C. FRANCHINI, *L'organizzazione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, dir. amm. gen., tomo I, Milano, 2003, p. 261.

⁶⁴ M. S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 1959, ora anche in *Amm. civ.*, 2008, 1, p. 154.