



## La presidenza del consiglio dei ministri: Organizzazione e funzionamento

Luigi Fiorentino<sup>1</sup>

Recibido: 6/06/2018 / Aceptado: 18/09/2018

**Riassunto.** L'articolo presenta come il Consiglio di Ministros in Italia, le difficoltà che il suo modello organizzativo trova e come si è evoluto. In questo modo, l'autore rivede un argomento così controverso come questo.

**Parole chiave:** Consiglio dei ministri; modello organizzativo; presidenza; profili organizzativi e gestionali.

### [es] La presidencia del Consejo de Ministros: Organización y funcionamiento

**Resumen.** El artículo presenta el Consejo de Ministros en Italia, las dificultades que encuentra su modelo organizativo y cómo ha evolucionado. De esta manera, el autor revisa un tema tan controvertido como este.

**Palabras clave:** Consejo de Ministros; modelo organizativo; presidencia; perfiles organizativos y de gestión.

**Sommario.** 1. La Presidenza del Consiglio dei ministri. 1.1. Le difficoltà di assunzione di un modello organizzativo stabile. 1.2. L'evoluzione del modello organizzativo. 2. La struttura organizzativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri. 3. La fotografia del personale. 4. Una struttura sbilanciata sul "no core". 5. Le problematiche. Profili organizzativi e gestionali. 6. Prime considerazioni e proposte.

**Cómo citar:** Fiorentino, L. (2018) La presidenza del consiglio dei ministri: Organizzazione e funzionamento, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* nº 5-2, 131-151.

## 1. La Presidenza del Consiglio dei ministri

### 0.1. Le difficoltà di assunzione di un modello organizzativo stabile

La Presidenza del Consiglio di ministri si colloca nell'ordinamento italiano in una posizione peculiare: essa costituisce, infatti, il luogo in cui si influenzano reciprocamente governo e pubblica amministrazione, politica e amministrazione. Proprio per questa natura del tutto particolare, la sua organizzazione e la sua articolazione interna sono state fortemente influenzate nel corso dei decenni da alcune questioni di carattere generale inerenti l'ordinamento amministrativo nel suo complesso, che ne hanno ostacolato l'assunzione di una identità definita in modo stabile.

<sup>1</sup> Jefe de Gabinete de Asuntos Regionales y Autonomía.

Il riferimento è, in primo luogo, alla contraddittorietà delle funzioni assegnate al Presidente del Consiglio dei ministri, rispetto alle quali la Presidenza rappresenta la struttura di supporto. A causa della non chiara formulazione normativa dell'art. 95 della Carta costituzionale, dal quale non è possibile desumere senza ambiguità la prevalenza del principio monocratico o del principio collegiale, sono emerse interpretazioni contrastanti, tese a privilegiare il ruolo preminente talvolta del Presidente del Consiglio, talvolta del Consiglio dei ministri. Questa non univoca ripartizione dei poteri all'interno del governo e la conseguente incerta attribuzione delle funzioni proprie del Presidente del Consiglio hanno ostacolato la formazione di una Presidenza quale struttura "forte", idonea a costituire un centro nevralgico di impulso, indirizzo e coordinamento dell'attività di governo.

Una seconda questione che ha inciso notevolmente sull'organizzazione della Presidenza del Consiglio è quella relativa al rapporto tra il governo e il sistema dei partiti. Essendo stato il Governo a lungo basato su politiche di coalizione, la figura del Presidente del Consiglio assunse progressivamente i caratteri propri più di un mediatore e di un garante dell'equilibrio tra i partiti di maggioranza che di un vero e proprio *leader* di governo. Ciò ha avuto come conseguenza sul piano organizzativo il notevole rallentamento della definizione di una struttura stabile della Presidenza.

Infine, il modello ministeriale di organizzazione dell'amministrazione centrale, caratterizzato da principi rigidamente gerarchico-piramidali aveva ridotto notevolmente la necessità di un'attività e, quindi, anche di una struttura, dedicata all'indirizzo e al coordinamento.

Il ruolo della Presidenza è andato rafforzandosi conseguentemente alla progressiva risoluzione di questi nodi problematici, anche in seguito all'evoluzione della legge elettorale e all'affermarsi di un sistema di tipo bipolare e del principio di separazione tra politica ed amministrazione. L'abbandono del modello del governo di coalizione in favore del modello maggioritario (processo iniziato nei primi anni Novanta dello scorso secolo) ha comportato il potenziamento non solo della figura del Presidente del Consiglio, quale *leader* di un governo tendenzialmente stabile e nei confronti del quale esercitare le funzioni di indirizzo e di coordinamento di cui al dettato costituzionale, ma anche della struttura organizzativa deputata ad assistere l'esercizio di queste funzioni. Per quanto attiene alla progressiva affermazione del principio di separazione tra politica ed amministrazione e, quindi, dell'autonomia delle funzioni di indirizzo da quelle prettamente operative, la diretta conseguenza è stato l'affermarsi di un modello basato sulla separazione tra le funzioni di indirizzo e le funzioni gestionali. In tale ambito, anche la Presidenza del Consiglio dei ministri ha potuto meglio esaltare la propria vocazione per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento.

Il recente ritorno a governi di coalizione (soprattutto a seguito delle elezioni del 4 marzo u.s.), con l'entrata in vigore di una nuova legge elettorale, dovrà consolidare un modello che esalti le funzioni di garanzia dell'amministrazione, nei confronti di tutti i *partners* della coalizione. Andrebbe, rimodulato anche il meccanismo dello *spoils system*, prevedendo per alcune funzioni un meccanismo basato non esclusivamente sulla fiduciarità.

## **0.2. L'evoluzione del modello organizzativo**

Il primo fondamentale passaggio normativo che ha determinato una svolta in materia di organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio è rappresentato

dalla l. n. 400/1988, con la quale non solo si è regolata l'attività del governo, ma si è delineato l'ordinamento stabile della Presidenza del Consiglio, portando in tal modo a conclusione i tentativi di attuazione dell'art. 95, comma 3, della Costituzione. Quest'ultimo, infatti, aveva rinviato ad una successiva legge la puntuale disciplina dell'organizzazione della Presidenza del Consiglio.

Fino all'emanazione della l. n. 400/1988, essa era, pertanto, priva di una propria disciplina legislativa e si presentava come un "grosso, mastodontico gabinetto" dalla struttura eterogenea. Alcuni uffici erano di diretto supporto alle funzioni del Presidente del Consiglio, altri erano posti alle dipendenze di ministri senza portafoglio. Il nucleo centrale dell'organizzazione era costituito dall'ufficio del gabinetto, suddiviso a sua volta nell'ufficio del capo di gabinetto, otto dipartimenti e sette uffici. Ad eccezione di alcuni gruppi di uffici che erano rimasti conservati presso la Presidenza in seguito a precedenti riorganizzazioni di apparati ministeriali, essa non aveva propri apparati, né personale proprio.

Questa eterogeneità nell'organizzazione delle strutture, alcune delle quali deputate ad una serie di funzioni estranee all'attività di coordinamento e di direzione (come quelle relative all'informazione e all'editoria), era conseguenza dell'incerta definizione dei compiti attribuiti al Presidente del Consiglio, determinata, come evidenziato, dall'ambiguità nella prevalenza del principio monocratico piuttosto che di quello collegiale.

L'entrata in vigore della l. n. 400/1988 ha rappresentato una razionalizzazione della complessa situazione esistente, non solo chiarendo la ripartizione delle funzioni e dei poteri tra le diverse figure soggettive del governo, al fine di garantire l'unità politica ed amministrativa dello stesso, ma individuando il modello di organizzazione ritenuto funzionale al perseguimento di tali funzioni.

In primo luogo, la Presidenza assume con chiarezza il carattere di struttura di supporto all'attività del Presidente del Consiglio. In secondo luogo, si sancisce che la sua articolazione si delinea in uffici e dipartimenti comprensivi di una pluralità di uffici cui siano affidate funzioni connesse; tali strutture sono determinate con decreto del Presidente del Consiglio, garantendo, in tal modo, notevole flessibilità organizzativa. In terzo luogo, la flessibilità tipica degli uffici di staff viene garantita anche dal carattere fiduciario degli incarichi di alta dirigenza. Il riferimento è, *in primis*, al segretario generale, che costituisce la figura di raccordo tra il Presidente del Consiglio e l'apparato amministrativo, al vice segretario generale, ai capi dipartimento e ai capi degli uffici previsti all'art. 21 della legge, la decadenza dei quali avviene con il giuramento del nuovo governo. Inoltre, gli uffici di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio vengono collocati all'interno del segretariato generale, nel quale non possono, pertanto, essere ricompresi gli uffici o i dipartimenti di supporto alle funzioni delegate dal Presidente ad altri ministri o sottosegretari alla Presidenza.

Successivamente a questo intervento normativo, che ha delineato un'organizzazione amministrativa della Presidenza a metà strada tra il modello degli uffici di diretta collaborazione (Presidenza-gabinetto) e quello ministeriale (Presidenza-dicastero), la struttura diventa sempre più complessa, fino a presentarsi come un vasto e differenziato insieme di uffici e dipartimenti, molti dei quali derivanti da precedenti smembramenti o soppressioni di apparati ministeriali, o istituiti per soddisfare esigenze gestionali contingenti.

In questo contesto organizzativo disorganico, al quale faceva ancora da contraltare un altrettanto incoerente insieme di funzioni attribuite al *premier*, è intervenuta

la l. n. 59/1997, con la quale, tra le altre, è stata conferita al governo la delega ad emanare uno o più decreti legislativi diretti a *“razionalizzare l’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di ministeri, nonché di amministrazioni centrali anche ad ordinamento autonomo”*. Emerge, in primo luogo, la differente prospettiva del legislatore rispetto a quella adottata nella l. n. 400/1988: mentre in quest’ultima l’organizzazione della Presidenza era stata concepita in modo separato rispetto a quella degli altri apparati amministrativi, nell’intervento riformatore del 1997 essa viene considerata come un segmento della generale razionalizzazione dell’apparato centrale dello Stato.

Essendo la Presidenza identificata come la struttura di ausilio alle funzioni costituzionalmente assegnate al Presidente del Consiglio, si prevede un alleggerimento della sua articolazione organizzativa, mediante la dismissione delle strutture deputate allo svolgimento di funzioni “spurie” o il loro trasferimento in altri apparati, nel rispetto di criteri di omogeneità ed efficienza gestionale. Il legislatore ha indicato le strutture destinate a fuoriuscire dall’apparato della Presidenza nell’art. 10 del d.lgs. n. 303/1999, emanato sulla base della delega di cui alla l. n. 59/1997. Tale decreto, infatti, dopo aver delineato con una serie di norme il nuovo modello organizzativo della Presidenza, elenca al citato art. 10 gli apparati (nonché le relative funzioni, risorse finanziarie e risorse umane) da dismettere, in quanto non riconducibili ai compiti di indirizzo e coordinamento attribuiti al *premier* dall’art. 95 della Carta costituzionale.

La nuova Presidenza, così come delineata dal decreto n. 300, presenta come unità organizzative fondamentali i dipartimenti, gli uffici e i servizi, la definizione dei quali è fornita dal legislatore all’art. 1, comma 1, lett. c), d) ed e). Profili particolari di interesse emergono con riferimento ai dipartimenti, ovvero *“le strutture di livello dirigenziale generale in cui si articola il segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, comprensive di una pluralità di uffici accomunati da omogeneità funzionale”*. Tale definizione, infatti, non solo diverge da quella fornita nella l. n. 400/1988, che fondava il dipartimento sul concetto di insieme di uffici con *“funzioni connesse”*, ma si avvicina alla nozione relativa ai dipartimenti ministeriali, rendendo applicabile, come per questi ultimi, il principio della *“completezza”* di ciascun dipartimento. Ogni dipartimento, in altre parole, deve essere dotato al suo interno non solo delle strutture deputate alle attività *core*, ma di tutte le risorse, anche strumentali, necessarie per il conseguimento della sua missione.

Ciascun dipartimento è retto da un capo dipartimento, al quale è attribuito rilievo diverso a seconda che la struttura operi alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio o di un ministro senza portafoglio. Mentre nel primo caso, infatti, il capo dipartimento trova un diretto collegamento con il Segretario generale, nel secondo caso, invece, vi è una relazione diretta con il vertice politico.

Il d.lgs. n. 303/1999 delinea per la Presidenza un modello dotato di flessibilità ed autonomia organizzativa, attraverso vari strumenti: in primo luogo, la possibilità che nel programma di governo siano ritenute strategiche nuove aeree funzionali, ampliando così il novero delle strutture comprese nel segretariato generale; in secondo luogo, l’individuazione da parte del Presidente del Consiglio, con propri decreti, delle strutture di supporto alle attività delegate ai ministri o sottosegretari alla Presidenza; in terzo luogo, la previsione della possibile istituzione di strutture di missione di durata temporanea, per lo svolgimento di particolari compiti o la realizzazione

di risultati determinati oppure, ancora, per la realizzazione di specifici programmi. L'autonomia e flessibilità organizzativa attribuita alla Presidenza si manifesta altresì attraverso la previsione dell'individuazione, da parte del *premier*, del numero massimo degli uffici in cui si articola ogni dipartimento e dei servizi in cui si articola ciascun ufficio; l'organizzazione interna delle strutture è, invece, decentrata al segretario generale, ovvero al ministro o sottosegretario delegato, nell'ambito delle rispettive competenze. Analogamente agli altri organi costituzionali, la Presidenza viene dotata di autonomia finanziaria e contabile, attraverso il riconoscimento, a partire dall'anno 2000, di un proprio *budget* e del potere di adottare un proprio regolamento interno di contabilità.

In seguito alla riforma generata dal d.lgs. n. 303/1999 l'organizzazione interna della Presidenza è diventata sempre più articolata.

Già nel 2002, il solo segretariato generale era costituito da sei uffici di livello dirigenziale generale e otto dipartimenti (questi ultimi a loro volta complessivamente suddivisi in venticinque uffici). Dall'analisi di tali dipartimenti emerge con chiarezza come alcuni punti dell'intervento riformatore del 1999 non abbiano trovato concreta applicazione. In primo luogo, compare ancora il dipartimento per la protezione civile, che, secondo il dettato normativo dell'art. 10, comma 6, d.lgs. n. 303/1999, sarebbe dovuto fuoriuscire dalla struttura della Presidenza, con contestuale trasferimento di funzioni e compiti, nonché risorse umane, finanziarie e materiali, alla costituenda agenzia per la protezione civile. A questo proposito, giova ricordare che tale agenzia non ha mai visto la luce. In secondo luogo, permangono strutture dipartimentali deputate unicamente alle attività strumentali, tradendo, pertanto, la concezione del modello predisposto dal legislatore<sup>2</sup>.

Al fine di corrispondere al mutato ruolo istituzionale, essenzialmente legato alle funzioni del Presidente del Consiglio, l'attuale modello della Presidenza risulta caratterizzato da una notevole flessibilità organizzativa. È necessario, tuttavia, evidenziare anche alcuni fattori di criticità. Tale flessibilità è stata, infatti, talvolta utilizzata per creare nuove strutture organizzative tese maggiormente a creare nuove posizioni dirigenziali da coprire mediante risorse esterne, piuttosto che a rispondere a concrete esigenze funzionali. Inoltre, convivendo all'interno della Presidenza strutture governate da logiche organizzative diverse, alcune di chiara ispirazione ministeriale, emerge la problematica di giustificare, con riferimento almeno alle strutture che svolgono funzioni "spurie" rispetto a quelle di supporto al *premier*, un regime organizzativo, contabile e del personale differenziato rispetto a quello degli apparati ministeriali.

<sup>2</sup> Infine, per quanto attiene al numero complessivo del personale dirigenziale, effettuando una comparazione tra la situazione relativa al 2001 e al 2009, è possibile evidenziare un considerevole incremento: mentre nel 2001 i dirigenti erano 291 (48 di prima fascia e 243 di seconda), nel 2009 essi sono 328 (133 di prima fascia e 195 di seconda). Il numero complessivo del personale dirigenziale è aumentato, quindi, di 37 unità. Dall'analisi dei dati, emerge, altresì, un'ulteriore considerazione, ovvero una rilevante discrasia tra l'aumento dei dirigenti di prima fascia e la diminuzione di quelli di seconda fascia. Infatti, dal 2001 al 2009, mentre questi ultimi passano da 243 a 195, il numero del personale dirigenziale di livello generale subisce un incremento molto elevato, passando da 48 a ben 133. L'analisi porta a risultati analoghi se si considera il dato relativo al personale dirigenziale congiuntamente al numero totale dei dipendenti a tempo indeterminato della Presidenza. Nel 2001, i 291 dirigenti rappresentavano il 10,3% dei 2.814 dipendenti a tempo indeterminato della Presidenza. Nel 2009, invece, il personale dirigenziale costituisce il 13,99% del totale dei dipendenti (2.344 unità), risultando in crescita, quindi, non solo in termini assoluti, ma anche in termini percentuali rispetto al personale complessivo. Questo dato evidenzia un aspetto interessante, ovvero che il processo di riduzione delle unità di personale a tempo indeterminato ha interessato quasi esclusivamente i livelli non dirigenziali del personale, che hanno registrato, dal 2001 al 2009, una diminuzione di 470 unità.

## 2. La struttura organizzativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri

La Presidenza del Consiglio dei Ministri è articolata in strutture dirigenziali generali (Dipartimenti o Uffici), articolate in strutture dirigenziali non generali (Servizi).

**Tabla 1.** Numero strutture PCM

Organizzazione PCM (con Dip. Protezione Civile)	Dip.ti e Uff. autonomi	Uffici	Servizi	Totale
Strutture dirigenziali generali	25	63+10(*)		<b>88+10</b>
Strutture dirigenziali non generali			195+8(**)	<b>195+8</b>

(\*) 9 posizioni di Staff di livello generale ex art. 5, c. 5 DPCM 1°/10/2012 + 1 staff previsto c/o DPC.

(\*\*) 7 posizioni di Staff di livello non generale ex art. 5, c. 5 DPCM 1°/10/2012 + 1 previsto c/o DAR (CSR).

In totale, la PCM conta di **283 unità organizzative**<sup>3</sup>.

A parte le strutture dedicate al *no core* (Dip-Dss-Uci-Ubract), ai fini della presente analisi, i dipartimenti e uffici autonomi possono essere distinti in:

- *core in staff*=di supporto alle politiche e azioni trasversali;
- *core in line*=competenti su specifiche tematiche o materie settoriali.

**Tabla 2.** Tipologia strutture PCM

No core	Core in staff	Core in line
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dipartimento per il personale</li> <li>• Dipartimento per i servizi strumentali</li> <li>• Ufficio controllo interno trasparenza e integrità</li> <li>• Ufficio bilancio regolarità amministrativo-contabile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ufficio segretario generale</li> <li>• Dipartimento affari giuridici e legislativi</li> <li>• Ufficio segreteria Cdm</li> <li>• Ufficio cerimoniale stato e onorificenze</li> <li>• Dipartimento politiche europee</li> <li>• Dipartimento coordinamento amministrativo</li> <li>• Dipartimento programmazione e coordinamento politica economica</li> <li>• Dipartimento riforme istituzionali</li> <li>• Dipartimento funzione pubblica</li> <li>• Ufficio programma di governo</li> <li>• Dipartimento rapporti Parlamento</li> <li>• Dipartimento Coesione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dipartimento informazione ed editoria</li> <li>• Dipartimento affari regionali, e le autonomie</li> <li>• Ufficio per lo sport</li> <li>• Dipartimento politiche della famiglia</li> <li>• Dipartimento gioventù e servizio civile</li> <li>• Dipartimento politiche anti-droga</li> <li>• Dipartimento protezione civile</li> <li>• Ufficio segreteria Conf. Stato-Città</li> <li>• Dipartimento pari opportunità</li> </ul>

Oltre alle strutture stabili, in Presidenza del Consiglio dei Ministri sono presenti anche **strutture “speciali”**.

Queste tipologia di strutture dovrebbero essere – secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 303/99 – strumenti organizzativi ai quali ricorrere: per lo svolgimento temporaneo di particolari compiti, per il raggiungimento di risultati determinati o per la realizzazione di specifici programmi (*strutture di missione* ex art. 7.4); oppure, per

<sup>3</sup> Sono esclusi gli uffici di diretta collaborazione, le strutture di missione e le unità tecniche.

le attribuzioni che implicano l'azione unitaria di più dipartimenti o uffici a questi equiparati (*unità di coordinamento interdipartimentale* ex art. 7.4bis); o ancora, per il supporto all'operato dei Commissari di Governo, per il perseguimento di specifici obiettivi o per esigenze temporanee (*Uffici dei commissari straordinari*).

**Tabla 3.** Strutture “Speciali”

Strutture	Data della prima costituzione	Dirigenti			Categorie			Totale	Consulenti/ esperti a titolo oneroso
		Ruolo	Altri	Totale	Ruolo	Altri	Totale		
STRUTTURA DI MISSIONE PROCEDURE D'INFRAZIONE	28/07/2006					12	12	12	8 <sup>(*)</sup>
STRUTTURA DI MISSIONE ANNI-VERSARI INTERESSE NAZIONALE	14/12/2012	1		1		8	8	9	
STRUTTURA DI MISSIONE CONTRO IL DISSESTO IDROGEOLOGICO E PER LO S.L.I	27/05/2014		1	1	1	8	9	10	
STRUTTURA DI MISSIONE DELEGAZIONE G7 (**)	24/06/2016		3	3		10	10	13	6
STRUTTURA DI MISSIONE RIQUALIFICAZIONE EDILIZIA SCOLASTICA	27/05/2014		2	2		4	4	6	3
STRUTTURA DI MISSIONE SISMA 6 APRILE 2009, AREA TARANTO, POin ATTRATTORI	01/06/2014		1	1		4	4	5	
STRUTTURA DI MISSIONE CASA ITALIA	23/09/2016								17
UFFICIO COMMISSARIO STRAORDINARIO ASSE FERROVIARIO TORINO-LIONE	05/10/2006		1	1	1	5	6	7	0
UFFICIO COMMISSARIO STRAORDINARIO ATTUAZIONE AGENDA DIGITALE	16/09/2016					1	1	1	20
UFFICIO COMMISSARIO STRAORDINARIO BAGNOLI – COROGLIO	09/10/2015					2	2	2	1
UFFICIO COMMISSARIO STRAORDINARIO INTERV. PRESID. ITALIANA PAESI IND.	05/01/2017		4	4		8	8	12	8
UFFICIO COMMISSARIO STRAORDINARIO SISMA 24 AGOSTO 2016 (****)	09/09/2016		1	1		8	8	9	4
UFFICIO COMMISSARIO STRAORDINARIO INFRASTRUTTURE G7 (**)	05/01/2017								
UNITA' PER LA SEMPLIFICAZIONE E QUALITA' DELLA REGOLAZIONE	12/06/2013		6	6		7	7	13	10
UNITA' TECNICA-AMMINISTRATIVA (UTA) (***)	28/01/2008		3	3	3	24	27	30	
<b>Totale</b>		1	22	23	5	101	106	129	77

(\*) Di cui 2 cessati il al 27/1/17.

(\*\*) Avvalimento della stessa struttura.

(\*\*\*) Struttura non gestita da PCM né per trattamento economico accessorio né per liquidazione esperti.

(\*\*\*\*) Costo struttura comprensivo Commissario.

A fronte della tipologia di esigenza – speciale e temporanea – che le strutture “speciali” sarebbero chiamate a soddisfare, si è invece registrata, nel corso degli anni, la tendenza a farvi ricorso anche per compiti ordinari e/o permanenti.

Esistono strutture in vita da 10 anni o cui sono stati demandati compiti che rientrano nell'ordinaria attività di Governo. In questa seconda ipotesi, peraltro, vi è un forte rischio di sovrapposizione o duplicazione di funzioni rispetto a compiti demandati ad altre istituzioni

(ad esempio, le strutture di missione contro il dissesto idrogeologico e quella per l'edilizia scolastica, nei confronti rispettivamente dei ministeri dell'ambiente e dell'istruzione, università e ricerca. Il costo complessivo delle unità per il 2016: euro 4.894.031,92.

### 3. La fotografia del personale

Il personale in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri risulta avere la seguente consistenza **quantitativa** [dati DIP aggiornati al 10/3/2017]:

**Tabla 4.** Personale in servizio (senza protezione-civile)

PCM (senza Protezione civile)	ruolo	altri	totale
Dirigenti	215	123(*)	338
Personale catg. A e B	1305	1204	2509
Totale	1520	1327	2847

**Tabla 5.** Personale in servizio protezione-civile

Dip. Protezione civile	ruolo	altri	totale
Dirigenti	20	6(*)	26
Personale catg. A e B	537	108	645
Totale	557	114	671

(\*) I dirigenti "altri" comprendono il personale in diretta collaborazione con equiparazione economica-dirigenziale.

Al netto del Dipartimento della protezione civile, la percentuale di **personale di ruolo con qualifica dirigenziale** di I o II fascia (215 unità) rispetto al totale (1520 unità) è pari al **14,14%**.

Dal punto di vista **qualitativo** la tabella seguente indica, per il personale di ruolo non dirigenziale della PCM, *categoria di appartenenza e titolo di studio*:

**Tabla 6.** Titolo di studio personale ruolo [dati DIP aggiornati al 10/3/2017]:

Personale PCM non dirigenziale di ruolo (senza protezione civile)	laurea	laurea breve	diploma (*)	scuola obbligo	totale
Cat. A	340	16	324	18	698
Cat. B	50	14	372	171	607
Totale	390	30	696	189	1305

**Tabla 7.** Titolo di studio personale ruolo [dati DIP aggiornati al 31/12/2014]:

Personale PCM non dirigenziale non di ruolo (senza protezione civile)	laurea	laurea breve	diploma (*)	scuola obbligo	totale
Cat. A	372	24	166	6	568
Cat. B	93	19	384	140	636
Totale	465	43	550	146	1204

(\*) Quando il dato non viene comunicato è stato equiparato a "diploma".

Al netto del Dipartimento della protezione civile, la percentuale di **personale di ruolo non dirigenziale laureato** è pari al 51% nella cat. A e al 10,5% nella cat. B. Nel complesso, quindi, la percentuale di personale di ruolo non dirigenziale **laureato** è pari al **32,2%**. Se si escludono le lauree brevi la percentuale di personale laureato scende al 29,9%.

Quanto al **personale non di ruolo**, sempre al netto del Dipartimento della Protezione civile, la percentuale di personale non dirigenziale **laureato** è pari al **42,2%**. Escludendo le lauree brevi, è pari al 38,6%.

La tabella seguente indica, invece, per il personale di ruolo non dirigenziale della PCM, i dipendenti *al di sotto dei 29 anni e dei 34 anni*:

**Tabla 8.** ETA Personale ruolo [dati DIP aggiornati al 10/3/2017]:

Personale PCM non dirigenziale di ruolo (senza protezione civile)	<i>totale presenti</i>	<i>tra 25 e 29 anni</i>	<i>tra 30 e 34 anni</i>	<i>≤ 34 anni</i> Totale %	
Cat. A	698	1	11	12	---
Cat. B	607	-	12	12	---
Totale	1305	1	23	24	<b>1,8%</b>

Il **personale di ruolo non dirigenziale di età inferiore a 35 anni** è pari al **1,8%**.

**Tabla 8bis.** ETA personale non di ruolo [dati DIP aggiornati al 10/3/2017]:

Personale PCM non dirigenziale di ruolo (senza protezione civile)	<i>totale presenti</i>	<i>tra 25 e 29 anni</i>	<i>tra 30 e 34 anni</i>	<i>≤ 34 anni</i> Totale %	
Cat. A	568	2	14	16	---
Cat. B	636	1	13	14	---
Totale	1204	3	27	30	<b>2,5%</b>

Il **personale non di ruolo non dirigenziale di età inferiore a 35 anni** è pari a **2,5%**.

Di seguito, la tabella relativa alla proiezione dei pensionamenti.

**Tabla 9.** Cessazioni personale previste per gli anni 2017-18 [dati DIP aggiornati al 10/3/2017]:

PCM (con Dip. Protezione civile) anno 2017	ruolo	altri	totale
Dirigenti	2		
Personale catg. A e B	25		
Totale	27		
PCM (con Dip. Protezione civile) anno 2018	ruolo	altri	totale
Dirigenti	2		
Personale catg. A e B	40		
Totale	42		

#### 4. Una struttura sbilanciata sul “no core”

A fronte della pluralità di strutture e competenze, la Presidenza del Consiglio dei Ministri appare, per organizzazione e operatività, sbilanciato a favore del *no core* (gestione del personale, gare, informatica, contabilità).

Esistono diversi elementi gestionali e “sintomatici” di questo.

- a) la quantità di personale, dirigenziale e non, assegnato alle strutture generali no core [Dipartimento per il Personale – Dipartimento Servizi Strumentali – Ufficio controllo interno – Ufficio del bilancio] rispetto al totale;

**Tabla 10.** Distribuzione del personale tra strutture PCM [escluse PC e Dir.coll.]

Strutture	Dirigenti			Categorie			Totale
	Ruolo	Altri	Totale	Ruolo	Altri	Totale	
DIPARTIMENTO AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI	11	3	14	39	54	93	107
DIPARTIMENTO AFFARI REGIONALI E AUTONOMIE	17	4	21	92	66	158	179
DIPARTIMENTO COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO	10	1	11	31	23	54	65
DIPARTIMENTO DELLA GIOVENTU' E DEL SERVIZIO CIVILE NAZIONALE	8	3	11	13	100	113	124
DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA	21	8	29	61	112	173	202
DIPARTIMENTO INFORMAZIONE EDITORIA	7		7	75	22	97	104
DIPARTIMENTO PARI OPPORTUNITA'	3	2	5	31	30	61	66
<b>DIPARTIMENTO PER IL PERSONALE</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>14</b>	<b>163</b>	<b>77</b>	<b>240</b>	<b>254</b>
DIPARTIMENTO POLITICHE ANTIDROGA	2	1	3	4	6	10	13
DIPARTIMENTO POLITICHE DELLA FAMIGLIA	4	2	6	12	19	31	37
DIPARTIMENTO POLITICHE DI COESIONE	11	1	12	52	5	57	69
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE	11	2	13	32	52	84	97
DIPARTIMENTO PROGRAMMAZIONE E COORDINAMENTO POLITICA ECONOMICA	14	1	15	64	15	79	94
DIPARTIMENTO RAPPORTI CON IL PARLAMENTO	4	3	7	40	19	59	66
DIPARTIMENTO RIFORME ISTITUZIONALI	3	1	4	3	13	16	20
<b>DIPARTIMENTO SERVIZI STRUMENTALI</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>180</b>	<b>181</b>	<b>361</b>	<b>370</b>
<b>UFFICIO CONTROLLO INTERNO, TRASPARENZA E INTEGRITA'</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>24</b>	<b>30</b>
<b>UFFICIO DEL BILANCIO E RISCONTRO REGOLARITA' AMMINISTRATIVO-CONTABILE</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>39</b>	<b>38</b>	<b>77</b>	<b>84</b>
UFFICIO DEL CERIMONIALE DI STATO E PER LE ONORIFICENZE	2		2	47	21	68	70
UFFICIO DEL SEGRETARIO GENERALE	10	6	16	84	78	162	178
UFFICIO DI SEGRETERIA CONFERENZA STATO – CITTA'	4		4	12	9	21	25
UFFICIO DI SEGRETERIA CONSIGLIO DEI MINISTRI	2	1	3	8	2	10	13
UFFICIO PER IL PROGRAMMA DI GOVERNO	3		3	14	8	22	25
UFFICIO PER LO SPORT	2	1	3	18	2	20	23
<b>Totale</b>	<b>177</b>	<b>48</b>	<b>225</b>	<b>1126</b>	<b>964</b>	<b>2090</b>	<b>2315</b>

Come si vede, al netto del Dipartimento della Protezione civile, delle strutture “speciali” e degli Uffici di diretta collaborazione, il personale assegnato alle strutture “no core” ammonta complessivamente a **738 unità** (compreso servizio auto e passi), di cui **36 dirigenti**, su di un totale complessivo di 2315 unità: si tratta del **31,87%**.

b) nonostante la presenza di unità organizzative centrali generali, di consistenti dimensioni, preposte al no core, presso molte altre strutture (Dipartimenti o Uffici) sono presenti unità organizzative no core (Servizi generali e per il personale) speculari a quelle generali già esistenti.

**Tabla 11.** Strutture core con all'interno unità organizzative no core [esclusa PC e Dir.coll.]

Strutture Core	Uffici No Core	Unità di personale impiegato
DIPARTIMENTO AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI	Segreteria per la gestione delle risorse umane e strumentali del Dipartimento	5
DIPARTIMENTO AFFARI REGIONALI E AUTONOMIE	Servizio per la gestione organizzativa e il personale	28
DIPARTIMENTO COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO	Servizio per la gestione dei servizi generali e il personale	10
DIPARTIMENTO DELLA GIOVENTU' E DEL SERVIZIO CIVILE NAZIONALE	Servizio personale e affari legali Servizio amministrazione e bilancio	33
DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA	Servizio per la gestione degli affari generali e del personale	46
DIPARTIMENTO INFORMAZIONE EDITORIA		
DIPARTIMENTO PARI OPPORTUNITA'		
DIPARTIMENTO POLITICHE ANTI-DROGA	Servizio II-Servizio amministrativo, contabile e affari generali	
DIPARTIMENTO POLITICHE DELLA FAMIGLIA	Servizio II- Comunicazione, affari generali, personale, bilancio	
DIPARTIMENTO POLITICHE DI COESIONE		
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE	Servizio affari generali e del personale	14
DIPARTIMENTO PROG. E COORD. POLITICA ECONOMICA	Servizio II- Affari generali e del personale	12
DIPARTIMENTO RAPPORTI CON IL PARLAMENTO		
DIPARTIMENTO RIFORME ISTITUZIONALI		
UFFICIO DEL CERIMONIALE DI STATO E PER LE ONORIFICENZE		
UFFICIO DEL SEGRETARIO GENERALE	Segreteria amministrativa	5
UFFICIO DI SEGRETERIA CONFERENZA STATO - CITTA'		
UFFICIO DI SEGRETERIA CONSIGLIO DEI MINISTRI		
UFFICIO PER IL PROGRAMMA DI GOVERNO		
UFFICIO PER LO SPORT		
	<b>11/20</b>	<b>153</b>

Il fenomeno riguarda **11 strutture** su 20 considerate e impiega n. 153 unità di personale che, sommate alle precedenti, portano al **38,48%** il personale *no core*.

Questo comporta duplicazioni di competenze e uffici, senza tradursi in un vantaggio di “prossimità” dei servizi al personale, posto che lo svolgimento delle funzioni viene comunque a dipendere, operativamente, dal Dipartimento per il personale.

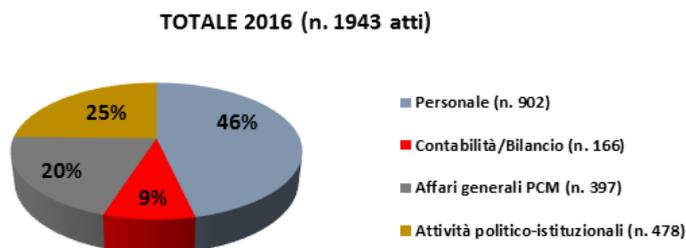
c) la tipologia di atti formati dalle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri e sottoposti al vertice politico-amministrativo.

Le considerazioni precedenti sono confermate anche attraverso un’analisi empirica. Infatti, sono stati esaminati gli atti sottoposti alla visione o alla firma del vertice politico-amministrativo della PCM (Presidente del Consiglio, Sottosegretario di Stato alla Presidenza, Segretario Generale, Vice-Segretario generale).

Per il **2016** sono stati censiti **n. 1943** atti, poi catalogati secondo quattro categorie.

Natura atti	Categoria	Casistica	N° atti esaminati
NO CORE	Personale	Gestione risorse umane PCM, provvedimenti relativi a comandi, fuori ruolo, conferimenti incarichi dirigenziali ed esperti, contratti individuali di lavoro, determinazione trattamento economico/giuridico, valutazioni dirigenti, ordini di servizio, incarichi extra-istituzionali, autorizzazioni missioni ecc.	902
	Contabilità/bilancio	Variazioni di bilancio, impegni di spesa, gestione residui, ordini di pagamento, deleghe alla gestione delle risorse finanziarie, budget dirette collaborazioni, rilievi e relazioni organi di controllo, atti aventi natura contabile ecc.	166
	Affari generali PCM	Riorganizzazione strutture PCM, circolari, PTPC, Direttive del PdCM, deleghe di funzioni ai Sottosegretari, programmazione e negoziazione obiettivi, graduazione funzioni uffici/ servizi PCM, note/appunti a rilevanza interna “no core”, note sindacali, acquisti beni e servizi, gestione patrimonio immobiliare e mobiliare, abilitazioni telefoniche, ecc.	397
CORE	Attività politico-istituzionali	Atti e decreti a rilevanza esterna, adozione decreti interministeriali, designazioni rappresentanti/componenti in organi esterni alla PCM, nomina commissari straordinari, gestione contenzioso, ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica, determinazione di intervento nei giudizi di legittimità costituzionale, autorizzazione alla costituzione di parte civile, atti ufficio rapporti con le magistrature, autorizzazioni utilizzo fondi 8x1000, note/appunti/lettere a rilevanza esterna, richieste accesso agli atti, Premio Matteotti, Legge Bacchelli ecc.	478

Dall’analisi dei flussi monitorati – e considerati “core” gli atti inerenti “Attività politico-istituzionali” – emerge che degli atti sottoposti al vertice politico-amministrativo, il **75%** è stato rappresentato da atti “no core”.

**Tabla 12.** Percentuale degli atti sottoposti al vértice político-amministrativo nel. 2016.

## 5. Le problematiche. Profili organizzativi e gestionali

### a) Le qualifiche professionali

Senza considerare il personale della protezione civile, la percentuale di personale di ruolo non dirigenziale non laureato è pari circa al 50% nella cat. A e al 90% nella cat. B.

Nel complesso, quindi, la percentuale di personale (non dirigenziale) di ruolo **laureato** è pari soltanto al **32,2%** (T. 3).

Quindi, è difficile immaginare che l'attività di analisi di merito del contenuto degli atti e il supporto strategico alla definizione e attuazione delle politiche possa essere svolto in modo adeguato e qualificato da personale senza le necessarie competenze.

Ma il dato ancor più significativo è che, anche con riguardo al personale "non di ruolo" e quindi chiamato a prestare servizio in PCM a diverso titolo, detta percentuale è superiore ma non drasticamente diversa: il personale (non dirigenziale) non di ruolo **laureato** è pari al **42,2%** (T. 3). Il dato colpisce in quanto, il ricorso a personale di altre Amministrazioni dovrebbe essere funzionale all'acquisizione di professionalità altamente qualificate o specializzate, non disponibili presso la struttura. Al contrario la maggioranza del personale "chiamato" dall'esterno risulta anch'esso non laureato.

Questo dato rende evidente la mancanza di un'analisi dei fabbisogni di personale presso le diverse strutture, di un'adeguata programmazione del ricorso al personale di prestito nonché di un'accurata selezione dello stesso.

### b) La distribuzione del personale tra core e no core

Così come riscontrato per quanto riguarda le strutture organizzative, anche per quanto riguarda la distribuzione del personale si registra uno sbilanciamento a favore delle unità *no core* (personale, gare, informatica, contabilità, amministrazione) rispetto al *core* e cioè all'esercizio, nelle varie materie istituzionali, di competenze proprie (*core di line*) o di supporto trasversale al vertice (*core di staff*).

Come abbiamo visto (T. 9 – T. 10) il **38,48%** del personale in servizio in Presidenza del Consiglio dei Ministri risulta assegnato a **funzioni no core**.

### c) Il rapporto tra personale dirigenziale e non dirigenziale

Al netto della Protezione civile, la percentuale di personale in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con qualifica dirigenziale di I o II fascia (338

unità) rispetto al totale del personale (2847 unità) è elevata: pari all' **11,9%**; sempre a netto della Protezione civile, se si considera il solo personale di ruolo, la percentuale di dirigenti di I o II fascia (215 unità) rispetto al totale del personale (1520 unità) è ancora più elevata: **14,1%**.

#### **d) I livelli di responsabilità in rapporto alle qualifiche**

Si riscontra, da un lato, una verticalizzazione eccessiva nell'allocazione di alcune responsabilità, dall'altro, l'affidamento di responsabilità (anche con riflessi patrimoniali) a soggetti privi di qualifica dirigenziale: così, se da un lato, vengono presentate alla firma del Segretario Generale lettere di risposta a istanze di accesso agli atti (!), dall'altro, spesso vengono designati quali "RUP" (*responsabile unico del procedimento*) funzionari, anche rispetto a procedure di gara di ingente valore economico.

In questa forbice, il personale con qualifica dirigenziale (I e II fascia) risulta poco responsabilizzato soprattutto in rapporto alla numerosità, allo *status* rivestito e al trattamento economico .

#### **e) La valutazione della performance individuale del personale non dirigenziale della PCM**

Tra le maggiori criticità riscontrate nell'analisi delle questioni relative al personale, appare particolarmente significativa quella afferente alla valutazione del merito, dell'impegno e della responsabilità collegata all'attività lavorativa del personale.

Di fondamentale importanza è che, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, manca un sistema di valutazione della performance individuale.

Ciò si riverbera – in modo negativo – anche sui sistemi premiali collegati alle prestazioni lavorative e in particolare: sulle modalità di erogazione del Fondo Unico di Presidenza (F.U.P.) e sui criteri per le progressioni economiche orizzontali (P.E.O.).

Con riguardo al primo aspetto, basta evidenziare che, sebbene l'art. 14 del CCNI del 10 novembre 2009 disponga che il F.U.P., destinato a regolamentare i sistemi di incentivazione di tutto il personale in servizio, è "improntato a criteri di premialità, del riconoscimento del merito, e della valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale", l'erogazione del benefit economico a carico del suddetto fondo è attribuito – in mancanza di un sistema di valutazione individuale – unicamente in ragione delle *giornate di effettiva presenza* in servizio.

Lo stesso accade per le determinazioni inerenti alle progressioni economiche orizzontali. Infatti, sebbene il recente Accordo concluso con i sindacati richiami tra i criteri oggettivi di valutazione "l'esperienza professionale maturata" e "la performance lavorativa", la scheda di valutazione – in assenza di un sistema di misurazione delle prestazioni individuali – non può che effettuare una selezione basata su parametri quantitativi (*anni di servizio* e attribuzione di *eventuali incarichi*) o al massimo collegate alla performance organizzativa (*risultati raggiunti dalla struttura di appartenenza*).

## **6. Prime considerazioni e proposte**

### **a) Organizzazione**

Al fine di formulare proposte di riassetto organizzativo, è opportuno interrogarsi, in primo luogo, su quali siano le funzioni che un "center of government" deve svolgere.

Io penso alle seguenti: a) Funzioni di coordinamento legislativo, supporto, cioè, al governo legislatore; b) Funzioni di coordinamento amministrativo; c) Funzioni di analisi e studio; d) Funzioni di supporto alla elaborazione delle politiche; e) Funzioni di implementazione e monitoraggio delle decisioni; f) Funzioni di “autoamministrazione” (risorse umane, strumentali, tecnologie, bilancio e controllo).

Se queste sono le funzioni della struttura centrale del governo, occorre evidenziare che l'intensità della focalizzazione sulle singole funzioni, dipende molto da come si configura in concreto l'attività della compagine governativa e, nella quotidianità, la sua leadership. Per valutare il ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, occorre esaminare in primis il rapporto tra questa e il Ministero dell'economia e delle finanze e, quindi, con gli altri ministeri. Un ruolo eccessivo del ministero dell'economia, come in alcune fasi storiche (ad esempio, durante il Governo Berlusconi, con Tremonti, Ministro dell'economia) o, all'inverso, durante il governo Renzi, significa configurare in modi opposti, nell'agire quotidiano, la Presidenza del Consiglio. In altri casi, (durante i governi Letta e Gentiloni, c'è stato un equilibrio più forte, con un maggiore rispetto delle prerogative costituzionali e normative dei vari attori.

Le trasformazioni politiche, quali ad esempio, l'enfasi sul ruolo del presidente del consiglio (in connessione anche a modifiche della legge elettorale, non hanno stimolato, se non durante il governo Renzi, una riflessione su una Presidenza più forte, cioè in grado di governare e monitorare in tempo reale l'attività e l'azione dell'insieme del sistema pubblico.

Il sistema maggioritario, presupponendo un governo appoggiato da forze omogenee, in teoria, dovrebbe vedere un ruolo più forte della Presidenza, ma l'esperienza ci insegna che questo si determina nella quotidianità.

Un governo di coalizione o di “unità nazionale”, richiede, invece, un ruolo più forte della Presidenza come “arbitro” della coalizione stessa. Ciò vale anche nei casi in cui, pur non essendoci un governo di coalizione (come nel caso del governo Gentiloni), c'è bisogno, in considerazione del momento storico o della fragilità della base parlamentare, di un rapporto più stretto con il Parlamento e con le forze politiche, incluso, pur nella dialettica maggioranza opposizione. Questo vuol dire, in concreto, veicolare le istanze provenienti dal Parlamento, siano esse proposte di norme o atti concreti, più abitualmente, di amministrazione.

Quali sono i meccanismi di funzionamento della Presidenza? Quali sono i soggetti “chiave” per il funzionamento della stessa? Il principale collaboratore del Presidente del Consiglio è il Sottosegretario di Stato alla Presidenza – Segretario del Consiglio dei Ministri. Si tratta di una carica politica. È il terminale politico ed il punto di contatto con l'amministrazione, il cui vertice, il Segretario generale, è il suo principale collaboratore. Altri due collaboratori del Sottosegretario sono da un lato il responsabile del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e dall'altro il responsabile del Dipartimento del coordinamento amministrativo, oltre al responsabile dell'ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri. Il Sottosegretario alla Presidenza da l'input politico ai fini dell'azione quotidiana dell'amministrazione, mentre il Segretario generale è il responsabile dell'allineamento della “macchina amministrativa” rispetto agli obiettivi politici. L'ambito di azione del Sottosegretario viene definito dalla delega conferitagli dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Le materie non delegate sono nella disponibilità del Presidente del Consiglio o di altri Ministri senza portafoglio o Sottosegretari alla Presidenza del Consiglio.

Una considerazione importante, ai fini dell'efficacia complessiva della Presidenza, va fatta in relazione all'esigenza di forte collegamento che deve esserci tra i responsabili degli anzidetti snodi amministrativi. Il collegamento è spesso assicurato dalla comune provenienza professionale (nell'ultima fase si trattava in gran parte di Funzionari parlamentari).

Un altro profilo da esaminare attiene al rapporto tra le strutture dell'amministrazione e i Consiglieri dei vertici politici, in particolare del Presidente del Consiglio. Nell'ultima fase (Governo Gentiloni), la struttura di staff del Presidente è stata concentrata nell'Ufficio del Presidente, a cui facevano capo le strutture in materia di comunicazione e stampa, quella del Consigliere diplomatico, del Consigliere militare, uno staff giuridico (due consiglieri giuridici), uno staff economico e tre consiglieri politici, oltre alla segreteria del Presidente e alla segreteria particolare. Quali sono i problemi che si pongono nella relazione tra l'Ufficio del Presidente, nel suo insieme e le strutture dell'amministrazione, soprattutto in relazione alle modalità di relazione e alle modalità di trasferimento degli input. Le modalità di relazione dovrebbero seguire la linea gerarchica. Ciò non sempre accade. Spesso, nella quotidianità, accadono relazioni dirette tra questi uffici e singoli uffici della struttura, con la conseguente esigenza di riallineare la linea gerarchica. Il contributo dei Consiglieri del Presidente ha ad oggetto, rationae materia, o il trasferimento alla struttura, in via informale, di obiettivi generali di policy o, invece, il contributo alla redazione di atti normativi o amministrativi, di particolare rilievo. Per garantire un corretto funzionamento della struttura, occorre garantire un equilibrio tra lo staff del Presidente e la struttura amministrativa. Affinché ciò accada, è importante la regia politica, affidata al Sottosegretario alla Presidenza e la regia amministrativa, svolta dal Segretario generale. Purtroppo ciò non sempre accade. Occorre l'intelligenza di costruire una struttura a "fisarmonica," in grado, cioè, di aprirsi ai contributi provenienti dagli uffici di diretta collaborazione del Presidente, ma anche di concentrarsi sull'obiettivo.

È importante ripensare la Presidenza del Consiglio dei Ministri in termini strategici, con una visione moderna dell'organizzazione. Occorre, a tal fine, porre in essere alcune azioni prioritarie. Uno dei problemi che, sin qui, ha impedito un salto di qualità nelle policies organizzative e gestionali, attiene al fatto che essa ha, sin qui, nella quasi totalità dei casi, avuto vertici amministrativi esterni alla struttura, senza profilo manageriale, funzionari parlamentari o Consiglieri di Stato. Sarebbe, invece, preferibile, una modalità di preposizione aperta e riservata a dirigenti interni all'amministrazione (ad esempio, ai dirigenti di ruolo, di prima fascia, con almeno cinque anni di anzianità). Contestualmente, è auspicabile un rafforzamento, in termini di risorse, dell'ufficio del presidente.

Un altro problema da affrontare attiene alla professionalizzazione del personale. A tal fine vanno immessi nella struttura, almeno duecento giovani funzionari con titoli di studio post laurea ed inoltre occorre risolvere, al fine di ricondurlo in termini fisiologici, il problema del personale proveniente da altre amministrazioni.

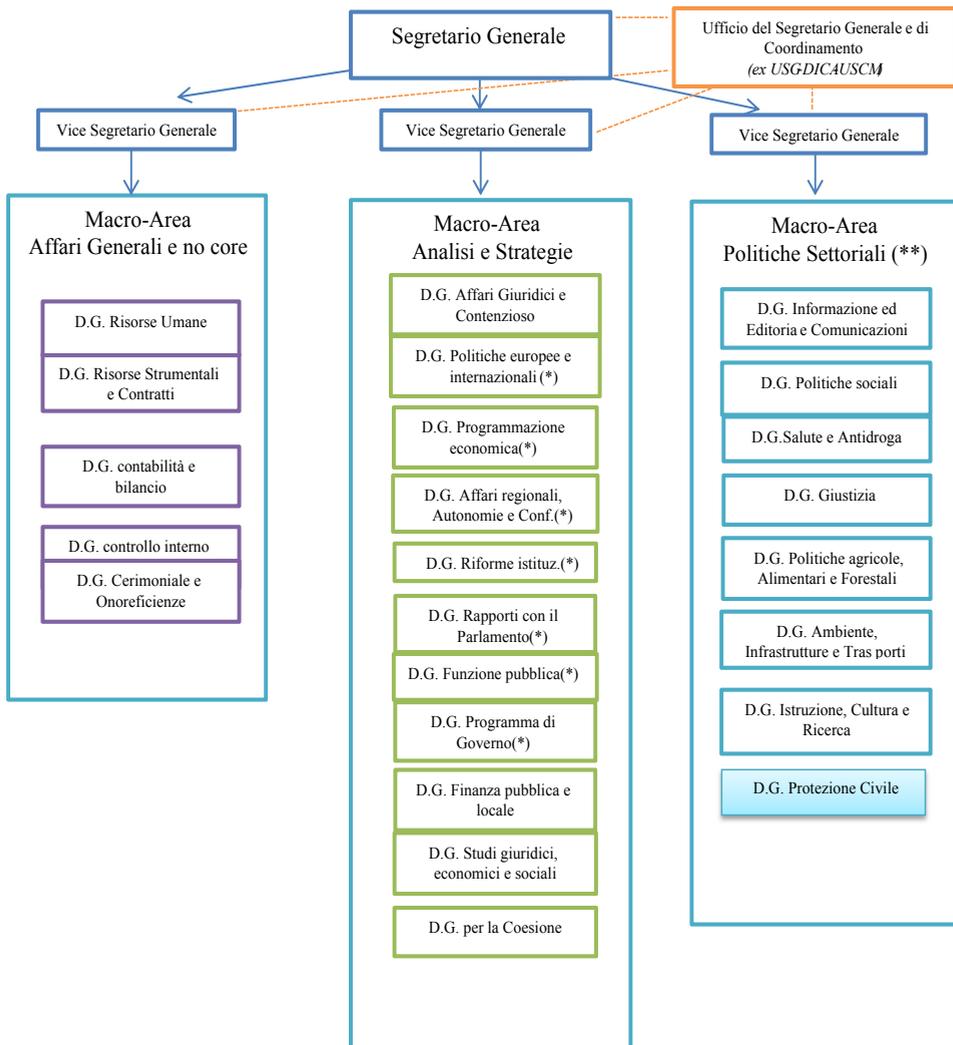
Una prima riflessione che occorre svolgere attiene al modello "dipartimentale" adottato dalla stesso della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che attualmente si articola in molti dipartimenti equiordinati ma non raggruppati per categorie e ambiti omogenei. Occorre interrogarsi sulla funzionalità dello stesso rispetto all'obiettivo sopra illustrato di rendere la struttura maggiormente orientata sul supporto "strategico".

A questi fini potrebbe infatti risultare più snello ed efficiente un diverso modello, che potremmo definire "per macro-aree" omogenee, articolate in Direzioni generali ridefinite e razionalizzate nelle competenze.

Figurativamente, la **struttura amministrativa** della PCM potrebbe immaginarsi articolata secondo un diverso modello strutturato in Macro-aree omogenee composte da Direzioni Generali [strutture di livello dirigenziale generale] articolate al proprio interno in strutture di livello dirigenziale non generale.

Ogni Macro-area potrebbe essere coordinata da un dirigente con esperienza o da un Vice-SG delegato.

**Schema 1:**



(\*) In caso di conferimento di deleghe a Ministri senza portafoglio o a Sottosegretari, la corrispondente D.G., come oggi il Dipartimento, risponderebbe all'autorità politica competente.

(\*\*) Mentre la Macro-area "Affari generali e no core" e la Macro-Area "Analisi e Strategie" nell'ipotesi formulata sono certe, la costituzione della "Macro-Area Politiche settoriali" è eventuale e dipende dalla opzione che si sceglierà per l'organizzazione delle politiche settoriali (cfr. *infra*).

Le attuali funzioni dell'*Ufficio del Segretario Generale* e del *Dipartimento per il Coordinamento amministrativo* verrebbero a fondersi in un unico ufficio di staff a supporto del Segretario generale. Il nuovo Ufficio del Segretario generale e di coordinamento dovrebbe “riposizionarsi” e svolgere una funzione non tanto di transito documentale ma di analisi di regolarità e di merito degli atti sottoposti alla visione e alla firma del vertice. In esso confluirebbe anche l'attuale *Ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri*; diversamente potrebbe essere mantenuto come Ufficio autonomo al di fuori delle Macro-aree.

La nuova Macro-area “Affari generali e no core”, ri-articolata in DD.GG., verrebbe a ricomprendere tutte le **funzioni no-core**, anche quelle che allo stato come detto risultano disseminate anche presso uffici c.d. *core*.

In ogni caso occorrerebbe un più complessivo *assessment* delle funzioni *no core* da demandarsi, senza oneri, a un soggetto pubblico.

Per il **supporto strategico e trasversale**, verrebbe invece istituita la Macro-Area “Analisi e Strategie” che comprenderebbe le unità esistenti che abbiamo definito *core in staff* (T. 6), ma verrebbe integrata e potenziata<sup>4</sup>:

- la nuova D.G. politiche europee verrebbe integrata con competenze sulle “politiche internazionali” attesa l’interazione sempre più stringente fra i due ambiti e come interfaccia del Ministero della Cooperazione internazionale;
- gli Affari regionali e il sistema delle Conferenze (Stato-Regioni e Stato-città) e relative Segreterie andrebbero a fondersi in una nuova D.G. Affari regionali, autonomie e Conferenze;
- verrebbe istituita una D.G. “Finanza pubblica e locale” che svolgerebbe una funzione di interfaccia rispetto al Ministero dell’economia e delle finanze e alla Ragioneria Generale<sup>5</sup>;
- verrebbe istituita una nuova D.G. “Studi giuridici, economici e sociali”, dedicata all’analisi e approfondimento di temi strategici<sup>6</sup>.

In caso di conferimento di deleghe a Ministri senza portafoglio o a Sottosegretari, la corrispondente Direzione Generale, come oggi il Dipartimento, risponderebbe all’autorità politica delegata.

Come anticipato, per quanto riguarda le **politiche settoriali** si pongono sostanzialmente due opzioni:

1) Una prima opzione sarebbe quella di allocare la gran parte di dette funzioni presso i Ministeri loro “affini”: es. *Antidroga* al Ministero della Salute, *Politiche Giovanili* (escluso Servizio civile) e *Politiche della Famiglia* (escluse le Adozioni internazionali), *Pari opportunità* e *Sport* al Min. Lavoro e Politiche sociali.

<sup>4</sup> Ipotesi di articolazione della Macro-Area “Analisi e Strategie”: D.G. *Affari Giuridici e Contenzioso*, D.G. *Politiche europee e internazionali*, D.G. *Programmazione economica*, D.G. *Affari regionali, Autonomie e Conferenze*, D.G. *Riforme istituzionali*, D.G. *Rapporti con il Parlamento*, D.G. *Funzione pubblica*, D.G. *Programma di Governo*, D.G. *Finanza pubblica e locale*, D.G. *Studi giuridici, economici e sociali* e D.G. *per la Coesione*.

<sup>5</sup> La diversa ipotesi, pur ampiamente dibattuta, di assorbire la RGS all’interno della PCM appare, almeno nel breve periodo, difficilmente percorribile e pone svariati problemi. La nuova D.G. “Finanza pubblica e locale” potrebbe essere supportata, nella raccolta e nell’analisi dei dati, dalla società Sose, attualmente *in house* al MEF.

<sup>6</sup> In essa troverebbero ingresso anche studi in materia di scienze economico-comportamentali e di impatto sociale delle decisioni di governo, sulla scorta di quanto sta avvenendo negli Stati Uniti ad opera dell’ordinanza presidenziale *Executive Order – Using Behavioral Science Insights to better Serve the American People* (15 settembre 2015).

Le restanti (*Informazione ed Editoria, Adozioni internazionali e Servizio civile*) confluirebbero nella Macro-area Analisi e Strategie.

Quanto alla *Protezione civile*, date le sue peculiarità, qualora non si conservasse il modello attualmente vigente, essa potrebbe essere trasformata in un' Agenzia vigilata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

II) Una seconda ipotesi consisterebbe nella creazione di una Macro-Area “Politiche settoriali” all'interno della quale le D.G., mutuando dal *modello c.d. “a specchio”* del sistema tedesco, dovrebbero svolgere compiti non di amministrazione attiva – che rischia di sovrapporsi ai corrispondenti uffici ministeriali – ma piuttosto di “collegamento e raccordo” rispetto ai Ministeri di settore<sup>7</sup>.

Nello schema sopra riportato, la Macro-Area comprenderebbe quelle che abbiamo definito le unità *core in line* (T. 6), integrata come segue:

- la nuova D.G. Informazione ed Editoria viene integrata con competenze in materia di “comunicazioni”, strettamente correlate alle precedenti;
- gli attuali Dipartimenti Famiglia, Gioventù e servizio civile e Pari opportunità confluiscono nella nuova D.G. Politiche sociali;
- nuove D.G. di raccordo verrebbero istituite per i Ministeri attualmente non “coperti”.

In ogni caso, occorrerebbe tendere ad un modello per cui anche, con riguardo alle politiche settoriali, il ruolo degli uffici della Presidenza sia quello di indirizzo e coordinamento e non di amministrazione attiva e gestione diretta.

Inoltre, e in questa logica, gli uffici della Presidenza dovrebbero costituire punto di riferimento per l'intero Governo.

**Anche seguendo l'ipotesi più estesa – con la creazione della Macro-Area Politiche settoriali – le strutture dirigenziali generali passerebbero dalle 88 attuali a 24.**

*L'Unità strategica per le politiche pubbliche*

Al fine di rafforzare e al contempo snellire il supporto strategico al Presidente, si potrebbe inoltre immaginare l'istituzione di un'unità alle sue dirette dipendenze (cfr. il *Prime Minister's Office* inglese) al cui interno prevedere – oltre alle funzioni c.d. “tipiche”: segreteria particolare, ufficio stampa e portavoce, consigliere diplomatico, consigliere militare – anche funzioni di supporto strategico per la definizione e monitoraggio delle politiche pubbliche sul modello dell' Ufficio economico spagnolo, della *Nudge Unit* e della *Policy Unit* inglesi.

All'interno dell'unità opererebbe anche personale estraneo alla PCM.

\* \* \*

### Assessment dei processi interni e digitalizzazione

Non soltanto per le funzioni *no core*, ma anche per le altre procedure di gestione interna dei processi occorrerebbe un'analisi complessiva che ne rivedesse la configurazione in una logica di semplificazione e dematerializzazione.

<sup>7</sup> Ipotesi di articolazione della Macro-Area “Politiche settoriali”: D.G. *Informazione ed Editoria e Comunicazioni*, D.G. *Politiche sociali*, D.G. *Salute e Antidroga*, D.G. *Giustizia*, D.G. *Politiche Agricole, Alimentari e Forestali*, D.G. *Ambiente, Infrastrutture e Trasporti*, D.G. *Istruzione, Cultura e Ricerca* e D.G. *Protezione Civile*.

Non, come in passato, per ambiti o settori, ma incidendo sulla metodologia di lavoro in tutte le strutture, in una logica di omogeneità e coerenza, differenziata per i soli aspetti che siano realmente specifici e peculiari.

### Personale

La dimensione complessiva della Presidenza del Consiglio è in linea con altre strutture omologhe, ad esempio di Spagna e U.K. La Germania, invece, ha una struttura molto più ridotta.

I dati sul personale, sopra illustrati, mostrano una struttura attualmente poco specializzata e professionalizzata rispetto a un modello che sia funzionale al supporto strategico.

Per quanto riguarda il personale non dirigenziale, la bassa percentuale di dipendenti laureati (**31,4%** – T 3) e l'età mediamente elevata degli stessi (**98,18%** di età superiore ai 35 anni – T 4) rende necessaria una seria riflessione sulle politiche assunzionali e sulle professionalità da acquisire in ragione dell'obiettivo di riconfigurare le funzioni della struttura.

Personale maggiormente professionalizzato da un lato darebbe contenuto alle funzioni di supporto strategico e, dall'altro, renderebbe la PCM maggiormente "autosufficiente" nell'analisi di temi e questioni, con conseguente deflazione del ricorso a consulenze e incarichi esterni.

Occorrerebbe a tal fine pensare a un piano di assunzioni in ruolo di personale non dirigenziale (in ipotesi: 100 unità<sup>8</sup>) con selezioni pubbliche concorsuali molto stringenti quanto a titoli, requisiti e specializzazioni richieste (es. possesso del dottorato di ricerca, età anagrafica non superiore ai 30aa.). La selezione dovrebbe orientarsi non solo su profili giuridici ma anche, se pur in numero minore, su economisti, statistici, sociologi).

Essa andrebbe condotta, nel confronto con le OO.SS., tenendo conto del numero delle cessazioni di personale (che, per il 2015, è pari a 87 unità e, per il 2016 e 2017, è prevista pari a 36 unità).

A questo potrebbe accompagnarsi l'acquisizione di personale altamente specializzato "a progetto" per il raggiungimento di obiettivi strategici specifici, attingendo a giovani professionalità ed eccellenze, in vari ambiti. In questa direzione si stanno muovendo anche altri ordinamenti<sup>9</sup>.

Quanto al personale di prestito, nella valutazione dei relativi rinnovi occorrerebbe operare un'analisi degli specifici profili professionali posseduti al fine di procedere in modo "selettivo" ai rinnovi, orientato all'acquisizione di professionalità elevate, specializzate e non rinvenibili nella struttura.

Specularmente, si potrebbe provvedere alla stabilizzazione di personale comandato che sia in grado di apportare competenze specifiche e specialistiche.

Per il personale di ruolo, pur nella consapevolezza della delicatezza politico-istituzionale del tema, e nel quadro di interventi più ampi riguardanti l'intera PA, occorre interrogarsi su possibili istituti che favoriscano un ricambio anche generazionale.

<sup>8</sup> Ipotizzando l'inquadramento di 100 unità al livello più alto della fascia A (F8), il costo annuo totale per l'Amministrazione ammonterebbe a circa 8.800.000 euro.

<sup>9</sup> Negli Stati Uniti, l'ordinanza presidenziale *Executive Order – Presidential Innovation Fellows Program* (17 agosto 2015) prevede l'istituzione di uno specifico programma per la selezione periodica di giovani eccellenze per lo svolgimento di progetti in ambito governativo.

### La responsabilità dirigenziale

Aderendo al diverso modello organizzativo sopra illustrato, occorrerebbe contestualmente rivedere l'assetto negoziale del personale dirigenziale.

In ogni caso, per quanto riguarda il personale dirigenziale, appare necessario innanzitutto rivedere i criteri di allocazione, valorizzazione ed esercizio delle responsabilità.

Il conferimento di incarichi dirigenziali dovrebbe essere accompagnato da un sistema di deleghe espresse che rendano coerenti le funzioni svolte con lo *status* dirigenziale.

La stessa valutazione dei dirigenti, per obiettivi, se non accompagnata da una chiara e definita articolazione delle responsabilità, rischia di divenire un fatto "burocratico" e standardizzato.

La responsabilità si dovrebbe declinare ed essere oggetto di verifica e valutazione sotto un triplice profilo:

- esterno, per gli atti di gestione e procedimentali espressamente delegati al dirigente;
- gerarchico, in forma di direzione, coordinamento e vigilanza, per gli atti procedimentali compiuti da funzionari addetti all'unità organizzativa;
- interno, nei confronti del vertice amministrativo, e consistente nella formulazione di specifiche proposte di soluzione e pareri inerenti le questioni e problematiche affrontate nell'esercizio delle rispettive competenze.

Per le ragioni sopra rappresentate, appare necessario e utile la predisposizione di un sistema di valutazione individuale di natura "qualitativa", basato sul principio meritocratico, che costituisca uno valido strumento premiante il personale che si contraddistingua per capacità, impegno, e responsabilità.

È indubbio che un sistema di valutazione individuale – con standard di performance chiari e condivisi – rappresenterebbe un segnale dell'Amministrazione dal forte senso etico.

A tal fine, il sistema premiale potrebbe contare non solo su incentivi di natura economica, ma anche su tipi diversi di gratificazione.

Si potrebbero ipotizzare, per il personale particolarmente meritevole, l'attribuzione di incarichi/posizioni/risorse di natura funzionale e/o organizzativa.

Altresì, alle suddette risorse potrebbero attribuirsi dei compiti di formazione *in house* – nel settore di competenza – a favore del personale della struttura.

Potrebbero, infine, programrarsi degli appositi percorsi formativi a cui – a rotazione – il suddetto personale potrebbe partecipare, in via prioritaria, in qualità di discente.