

da un'idea di Antonio Corona

il commento

raccolta di opinioni e punti di vista

www.ilcommento.it

anno VIII
ventiduesima raccolta(12 dicembre 2011)

In questa raccolta:

- *La crisi: il timore della diagnosi(e prognosi) errata*, di Antonio Corona, pag. 2
- *La “Mano Morta”*, di Maurizio Guaitoli, pag. 6

Approfondimenti

- *L'organizzazione dei Ministeri tra normazione primaria e fonti di delegificazione*(seconda parte), di Giuseppe Pompella, pag. 8

La crisi: il timore della diagnosi(e prognosi) errata

di Antonio Corona

Ciò che (tra l'altro) sorprende della situazione di crisi in atto, non sono tanto le domande che essa inevitabilmente provoca, quanto le conseguenti risposte, e varie asserzioni di contorno, di coloro che in qualche modo hanno o condividono la responsabilità del Paese o ne condizionano in qualche modo l'esercizio.

Procedendo in ordine sparso.

Il Governo Monti è un Governo tecnico o politico?

Risposte:

- *nessun Governo è tecnico perché, quale che ne sia la composizione, rimane comunque sottoposto alla fiducia del Parlamento;*
- *(o, viceversa) il Governo è tecnico perché è composto da tecnici e, soprattutto(/come tale), non è(/sarà) chiamato a rispondere del suo operato all'elettorato, circostanza che ne aumenta considerevolmente lo spazio di manovra.*

Sia come sia, non si comprende per altro verso perché mai, per la gestione della corrente, difficilissima congiuntura, i *tecnici* dovrebbero offrire migliori garanzie dei *politici*: non fosse altro perché questi ultimi, per governare e per le correlate decisioni da assumere, si avvalgono proprio dell'apporto dei... tecnici. Per dirne una: *Vittorio Grilli, il quotatissimo viceministro all'Economia, fino a un attimo prima della nomina non era direttore generale, quindi un tecnico, allo stesso Ministero e annoverato tra i più fidati e ascoltati consiglieri di Giulio Tremonti? E cosa dovrebbe consentirgli di rendere "meglio" nella veste di viceministro... tecnico?*

Su altro versante.

Il Governo Monti è assimilabile a una figura commissariale. È così?

Salvo sporadiche eccezioni, di norma un commissario riassume in sé tutti i poteri di gestione dell'ente commissariato. Il *commissario straordinario* in un comune dispone appunto dei poteri del *sindaco*, della *giunta* e del *consiglio*. Nel caso del *Governo Monti*, il potere legislativo rimane invece

saldamente alle Camere, per di più in un ordito istituzionale a forte connotazione parlamentare quale è quello nostrano.

Come se non bastasse, per effetto della riforma costituzionale del 2001, il *premier Monti*(al pari di ogni altro Presidente del Consiglio) ha potestà effettive ulteriormente limitate dalla notevole autonomia ormai conferita alle Regioni.

A margine, si soggiunge poi che i "Governatori" sono tutti politici.

Ergo: in questioni quale potrebbe essere la necessità di contenere la spesa nel settore della sanità pubblica, come potrà relazionarsi un tecnico con dei politici che, in ragione della loro natura(politica), hanno una prospettiva delle problematiche notevolmente diversa? È da attendersi un eventuale dialogo tra sordi? E di quale reale potere contrattuale disporrebbe un premier tecnico? Situazione, questa, peraltro analoga a quella, assai più delicata, che può verificarsi a livello di istituzioni europee...

Ce n'è abbastanza per farne un vero e proprio rompicapo. D'altro canto, come stupirsi: *siamo o no in Italia?*

Con tutti i *se* e i *ma* del caso, per adesso si potrebbe allora provare a concludere che il Governo Monti è composto(quasi interamente) da *tecnici* ma ciò non è sufficiente a qualificarlo come *esecutivo tecnico*: non tanto e non solo poiché rimane sottoposto alla fiducia del Parlamento, quanto perché è chiamato a operare scelte di ordine (anche) eminentemente politico. L'ennesimo intervento in materia previdenziale, per esempio, escluso dal novero di quelli adottati dalla (precedente) maggioranza(politica) uscita dalle elezioni del 2008, è stato assunto di autonoma iniziativa dall'attuale compagine governativa.

In estrema sintesi, si tratterebbe di un *Governo tecnico* che si comporta(/è obbligato a comportarsi) esattamente come un *Governo politico*.

Sennonché, banalizzando: *chi mai si farebbe curare i denti da un odontotecnico, piuttosto che da un odontoiatra?*

Si osserverà che nei fatti, però, le decisioni del Governo passano comunque al vaglio del Parlamento. Il che ha un suo di indubitabile.

Si sta tuttavia procedendo per decreto-legge, che i suoi effetti li produce immediatamente, con tempi di conversione in legge che si prevedono assai inferiori a quelli ordinariamente previsti e che inevitabilmente strozzeranno i tempi del confronto parlamentare. Insomma, in nome dell'urgenza, la *ricetta Monti* viene proposta come una sorta di *prendere o lasciare*.

D'altra parte, le stesse (principali) forze politiche, Pdl in testa, stanno chiedendo che, effettuato qualche eventuale piccolo ritocco, il Governo ponga la *fiducia*.

(possibile)*Motivo inconfessato e inconfessabile?*

Nessuna forza politica intende assumersi apertamente di fronte al Paese la responsabilità delle singole misure economiche ma neanche, al tempo stesso, della bocciatura del provvedimento, che sarebbe forse inevitabile votando disposizione per disposizione senza lo spauracchio della immediata caduta del Governo.

Da cui l'ulteriore quesito: *con quale coraggio, questa medesima intera classe politica, dimostratasi incapace di fare fronte alla crisi e di metterci la faccia al punto da scaricare la responsabilità su di un Governo tecnico(?), crede di potersi riproporre alla guida del Paese alla scadenza naturale o anticipata della legislatura?*

Si obietterà ancora, in modo però assai poco pertinente: *non è accaduto all'incirca lo stesso con la trascorsa grosse coalition tedesca, quella che ha governato la Germania prima della vittoria elettorale della Merkel?*

Analogia decisamente fuori luogo, per l'enormità della differenza. *Quell'esecutivo di "unità nazionale" è stato assolutamente e interamente politico(CSU-SPD), con alla testa la stessa attuale cancelliere Angela Merkel(CSU).*

Per colmo di anomalia, inoltre, nonostante un *voto di fiducia bi-partisan* con numeri mai registrati nella storia della Repubblica e al contrario di quanto accaduto in Germania per la *grosse coalition*, qui nel *bel Paese* il Governo non è sostenuto da alcuna maggioranza parlamentare organicamente strutturata: Pdl e Pd, i maggiori... *sponsor*, si stanno comportando più o meno da separati in casa. Votano(almeno finora...) allo stesso modo, ma guai a parlare di intese di qualsiasi genere: di ciò potrebbero approfittarsene per primi Lega da una parte, già peraltro formalmente all'opposizione, e Idv dall'altra, che la fiducia al Governo l'ha votata ma che non vede l'ora di smarcarsi per andare a lucrare elettoralmente nel crescente disagio della popolazione.

Dunque, *chi o cosa regge realmente in piedi il Governo?*

Il Presidente della Repubblica innanzitutto – nei fatti divenuto a tutto tondo il *king maker* della politica nostrana, benché egli stesso (comprensibilmente) si schermisca al riguardo - che l'ha fortissimamente voluto(si rammenterà la nomina a *senatore a vita* di un Mario Monti non ancora incaricato).

Ma, almeno formalmente, pure Pd e Terzo polo, se non altro per essersi disperatamente aggrappati a quella ipotesi pur di togliersi di torno Silvio Berlusconi.

Infine, lo stesso *Cavaliere*, a causa di una maggioranza che gli si stava letteralmente sfarinando tra le dita, nonché di uno *spread* Btp-Bund che stava allegramente segnando il ramo sul quale era assiso l'ormai traballante esecutivo Pdl-Lega(non ci si sofferma ulteriormente sui motivi che hanno condotto alla crisi della precedente maggioranza).

Altro... "domandone" pare: *come si fa a essere sicuri che le misure decise da questo Governo tecnico - che in realtà si sta comportando da Governo politico, senza però doversi sottoporsi al (almeno successivo) vaglio elettorale – siano in effetti quelle adatte, il che potrebbe inoltre contribuire a renderle accettabili per quanto dolorose?*

La questione, a onor del vero, si porrebbe e si pone per qualsiasi altro Governo “ordinario”.

In questa... *valle di lacrime*, non esiste nulla di certo o di assolutamente giusto o ingiusto, appartenendo questo semmai al... trascendente.

In una democrazia, si supplisce con il consenso di almeno la maggioranza dei consociati, che non ha alcuna pretesa di stabilire quello che sia giusto o ingiusto, ma semplicemente ciò che (sacrifici compresi) si ritiene sia utile, conveniente, ecc..

Il problema può tuttavia venirsi drammaticamente a porre ove il consenso, certificato o meno dal dato elettorale, dovesse calare verticalmente, così potendo favorire l'apertura di pericolosissimi varchi nella tenuta complessiva del Paese, non soltanto per il riemergere di pulsioni secessioniste e non necessariamente localizzate esclusivamente al nord.

Ha ragione la ministro dell'Interno a preoccuparsi per il possibile riemergere del pericolo terrorismo (preoccupa il recentissimo attentato, al direttore generale di Equitalia, di supposta matrice anarchica...).

Ma anche sul fronte della *criminalità organizzata* non si starebbe meglio.

Nei giorni scorsi è stato arrestato Michele Zagaria, latitante da tre lustri, temutissimo capo del *clan dei Casalesi* (ma quanti so' 'sti capi dei Casalesi? Nun finiscono mai!). Ciò dovrebbe tra l'altro stare a dimostrare, al di là di ogni ragionevole dubbio, che *magistratura* e *forze di polizia* operano, con straordinari risultati, indipendentemente dai ministri dell'Interno di turno, che tuttavia non perdono occasione per intestarsene i meriti.

Il guaio, a tal riguardo, è che da tempo i ministri dell'Interno hanno smesso di appassionarsi agli *Affari interni*, preferendo appiattirsi, probabilmente per esigenze di visibilità politica, sulla sicurezza e, quindi, sulla attività delle *forze di polizia*.

Senonché, in questo campo, la “prevenzione” (questa sì di competenza del ministro dell'Interno) non fa notizia, al

contrario della “repressione” (che di competenza del ministro dell'Interno invece non è...). Pazienza, allora, se quando si arrestano gli ennesimi *capodiqualeclan* o *inafferrabileepericolosissimolatitante* non si stia poi così tanto a sottilizzare tra prevenzione e repressione...

Digressione a parte, peraltro funzionale a quanto tra breve si dirà, viene da chiedersi se la corrente crisi economica, oltre a potere eventualmente fare insorgere i prodromi di una ripresa del terrorismo, non stia anche per infoltire le fila di quel potenziale *esercito di riserva* - che Marx riferiva al *surplus* di manodopera che acuiva la condizione di debolezza della *classe operaia* nei riguardi del *capitale* - che potrebbe, per necessità, cedere alle lusinghe delle sirene della *criminalità organizzata*.

L'attuale ministro dell'Interno, l'accorta e pragmatica *ex* prefetto Anna Maria Cancellieri, ben fa a sostenere che la *criminalità organizzata* non si sconfigga soltanto con gli arresti, ma pure aggredendone gli immensi patrimoni.

Ineccepibile.

Ma basta questo, in carenza di una politica complessiva tra i diversi livelli di governo che prosciughi l'acqua dove nuotano i piranha del crimine? Come fa a sorprendere quella ragazza che, intervistata, si è pubblicamente dispiaciuta dell'arresto di Michele Bagaria? La criminalità organizzata non è forse anche, se non soprattutto, la manifestazione degenerata di un preciso contesto culturale, tanto che, per citarne una, la mafia “è” (e non potrebbe essere altrimenti) siciliana e non campana, calabrese o pugliese?

Lasciare la lotta alla *criminalità organizzata* alle sole *magistratura*, *forze di polizia* e *strumenti repressivi*, è come pretendere di vincere in Iraq, Afghanistan e, prima ancora, in Vietnam, con i soli *marines*... Indispensabili per sconfiggere il nemico sul campo, ma decisamente inadeguati a evitare il suo futuro riorganizzarsi e riproporsi.

Lo stesso *Clausewitz* riconosceva implicitamente il primato della politica quando sosteneva che *la guerra non è altro che la continuazione della politica con altri mezzi...*

C'è tuttavia un timore che forse, in questa congiuntura, supera persino tutti quelli fin qui tratteggiati: *ovvero, che in questa difficilissima congiuntura, come talvolta purtroppo accade, si stia sbagliando la diagnosi e quindi la prognosi e il "tipo" di specialista cui affidarsi per la cura. E/o viceversa.*

A sentire gli esperti nostrani, per continuare con i massimi istituti finanziari europei e mondiali (*agenzie di rating* escluse?) e addirittura con i principali *leader* politici di altri Paesi, l'Italia è sì gravata da un *debito pubblico* pesantissimo, ma i fondamentali della sua economia sono solidi e la sua situazione non è minimamente paragonabile a quella, per esempio, della Grecia.

Inoltre, le manovre finanziarie varate in questi ultimi mesi dal precedente Governo di centrodestra sono state sempre accolte favorevolmente in sede internazionale (al netto dei sorrisini di Angela e di Sarko'...).

Se così è, perché mai ci si ritrova allora a questo punto?

Per l'aumento verso le stelle dello *spread Btp-Bund*, con il conseguente, grave appesantimento degli interessi da pagare sui titoli (peraltro sempre) piazzati - è stato detto - aumento che da molti è stato ricondotto ai problemi di credibilità personale a livello internazionale del premier Berlusconi.

Viene però da chiedersi come mai il tasso di interesse sui titoli suddetti, a breve o medio/lungo termine, non abbia valicato la soglia del 7,5%(circa)...

È noto che un Paese che perda affidabilità circa la sua capacità di onorare i debiti contratti, per continuare a finanziarli sia inevitabilmente costretto a pagare interessi via via più elevati, che tendono immancabilmente a lievitare (si ricorderà cosa accadde con i titoli argentini).

Quello che è accaduto per l'Italia e i titoli nostrani: ma non oltre un certo limite.

Qualche giorno dopo il suo insediamento, il *neo* Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, ebbe a dichiarare che, nel medio periodo, il nostro Paese avrebbe potuto tranquillamente sopportare (sarebbe cioè stato per esso sicuramente solvibile) un tasso di interesse dei propri titoli intorno all'8%.

Sarà stata di certo una coincidenza. Nondimeno, se non si rammenta male, dopo quelle dichiarazioni la corsa dello *spread* fece registrare una ulteriore, improvvisa accelerazione, andandosi però d'un tratto a stabilizzare sul ricordato 7,5%, benché sulle prime si fosse veramente paventato il disastro.

Senza alcuna velleità *da* economista di professione, ma semplicemente quale ipotesi tra le possibili altre, confutabile dai fatti in qualsiasi momento, nonché al netto degli interventi effettuati dalla Bce, si potrebbe dedurre che gli investitori (/speculatori) abbiano spinto tale interesse al limite della supposta, effettiva solvibilità (stando almeno alle dichiarazioni rilasciate dalla massima autorità monetaria nazionale). Non avrebbero cioè scommesso sul rischio di insolvibilità dell'Italia (forse avendo tratto insegnamento da quanto avvenuto con la Grecia e, prima ancora, con l'Argentina), ma lucrato giocando sul sicuro.

Se così fosse, potrebbe allora asserirsi che se il tasso di interesse dei titoli italiani (e ovviamente non soltanto di quelli) dipende in linea di principio dalla credibilità del nostro *sistema-Paese*, alla speculazione ciò interessa relativamente, indaffarata com'è a sfruttare e a creare esclusivamente le situazioni da dove trarre il maggiore profitto. Potrebbe suonarne in qualche modo conferma una recente asta dei mitici *Bund* tedeschi - a differenza di quelle italiane che piazzano sempre tutti i titoli - andata deserta per un terzo dell'offerta in conseguenza dello scarso rendimento dei medesimi. Eppure proprio la Germania è quella che offre le maggiori garanzie di investimento.

In tal modo argomentando, come escludere perciò che le più recenti manovre finanziarie, compresa quella del Governo

Monti, potrebbero rivelarsi in parte o del tutto inutili a fini di risanamento interno e di anticipato pareggio di bilancio?

Anzi, gli interventi già adottati o tuttora *in itinere* potrebbero alla fine contribuire involontariamente a prolungare l'esposizione dell'Italia all'azione della speculazione internazionale.

Con i sacrifici imposti alla popolazione, la "mucca"(Italia) si starebbe cioè rifornendo di altro latte da mungere... Gli interessi sui titoli di Stato, pur tra oscillazioni varie, potrebbero perciò continuare a rimanere elevati, ma non oltre un certo tetto, per tutto il tempo della loro presunta, effettiva solvibilità.

Da tempo, chi ne ha la responsabilità, sta spiegando al Paese la necessità delle misure assunte con l'esempio delle rinunce cui una qualsiasi famiglia è costretta per ristrettezze di bilancio.

Ma se, per quanto detto, la questione fosse in altri termini?

Gli strumenti classici di intervento non servirebbero assolutamente a nulla, se non a spremere ulteriori risorse, fino a esaurirle, che cadrebbero nelle mani di speculatori se non,

peggio, di veri e propri... strozzini internazionali.

Uno Stato che metta all'asta i titoli del suo debito, è un po' come una impresa quotata in borsa che li cerca di finanziarsi.

E in borsa si gioca, le regole non sono quelle classiche che regolano il bilancio della famiglia, si *bluffa*, talvolta si bara, la spregiudicatezza è di casa, non sono rare le scalate ad aziende volutamente prima svalorizzate, nonostante siano fondamentalmente sane, per essere poi rilevate a prezzi stracciati: non si vorrebbe proprio che il nostro Paese(e non solo il nostro) si sia attrezzato per giocare a *tressette* in un tavolo da *poker*...

Intanto, il Governatore di Bankitalia, in conseguenza della manovra finanziaria all'esame del Parlamento, registra un inasprimento della pressione fiscale e stima effetti negativi per lo 0,5% sul P.I.L. del prossimo biennio. Come ulteriore messaggio di... speranza(!), il Presidente della Corte dei Conti prevede un aumento dell'inflazione dell'1% a causa dell'aggravamento delle accise sui carburanti.

Auguri a tutti!

La "Mano Nera" di Maurizio Guaitoli

Si dice "euro", ma si pronuncia "Mano Nera".

Come quest'ultima, quella che fu una valuta di sogno, dal cambio perennemente sopravvalutato, ci aveva proposto a caro prezzo l'acquisto dei biglietti(*bonus*, Bpt, etc.) per organizzare una grande festa dei consumi, dove tutti sarebbero stati più ricchi e felici. Poi, dopo l'arrivo di Petrosino-Merkel, ci siamo accorti che si trattava di una estorsione mascherata, che ha reso quella festa solo una grande illusione!

Caro Prof. Monti, chiedendo in giro mi sono sentito rispondere da tante, troppe persone frasi del tipo: *"meglio andare in default che far pagare la crisi a milioni di poveri cristi!"*.

Infatti, la grande maggioranza dei cittadini italiani non ha *"in portafoglio"* titoli del debito pubblico di nessun tipo e nazionalità, per cui sarebbero solo le grandi banche, che ne possiedono in quantità rilevanti, a pagare il prezzo di una drastica svalutazione dei titoli dei debiti sovrani, in caso di *default*, con conseguenti fallimenti a catena, qualora non si trovi un paracadute europeo per il loro salvataggio.

E le banche, oggi, sono le grandi nemiche delle opinioni pubbliche dei cosiddetti "Paesi-cicala", che hanno il rapporto più elevato "Debito/Pil". Se la parola magica è *"rilancio della crescita"*, per allontanare la recessione e lo spettro della depressione, ebbene le banche, in crisi di

liquidità, non possono o non intendono prestare denaro per investimenti produttivi a imprenditori in difficoltà, benché proprietari di aziende sane!

Al giro di vite del credito si somma, sul versante dei consumi, una pesante manovra sui redditi fissi, come l'Ici, le pensioni, i rincari dei carburanti, l'Iva, etc.(perché, poi, si trova sempre qualcosa d'altro da... spremere!).

A proposito: visto che all'80%, circa, gli italiani sono possessori di prima casa, quanti di loro hanno un mutuo a tasso fisso/variabile, denominato in euro, che si mangia 3/4 del reddito mensile disponibile? Tantissimi, credo. Allora, in tal caso, perché non far pagare l'Ici alle banche che sono i "reali" proprietari degli immobili relativi? Facciamo finta, forse, di non sapere che esistono impietose ipoteche per cui, in caso di morosità, "l'intera proprietà" torna in mano alle banche creditrici, che possono poi legalmente procedere alla vendita all'asta di quei beni stessi, dopo aver messo in mezzo alla strada i loro poveri debitori?

Qui si straparla di patrimoniale, mancando costantemente(di proposito?), a mio avviso, il "bersaglio grosso". Se ricordo bene, molte delle nostre attuali metropoli sono state letteralmente devastate e disastrose da una rendita fondiaria assassina(aree agricole-pastorali che, una volta "ricolorate" da piani regolatori compiacenti, hanno aumentato anche di mille volte il loro valore originario!) e da una speculazione edilizia rapace e senza scrupoli. Entrambi, hanno devastato con la corruzione e con il cemento intere regioni, facendo ammalare generazioni di lavoratori, costretti a vivere in squallide periferie, prive di luce naturale e di servizi, al pari di quelle di secoli addietro della prima industrializzazione inglese. Proporrei, a loro carico, una enorme patrimoniale a ritroso, che faccia pagare a quei costruttori e proprietari terrieri, succedutisi in Italia negli ultimi sessant'anni, i costi giganteschi sopportati da enti locali e milioni di comuni cittadini per sopravvivere in agglomerati edilizi, fonte di ogni genere di disagio e di marginalità urbana.

Per mero senso di giustizia, si potrebbe applicare una sostanziosa patrimoniale a tutti i responsabili del traffico caotico che uccide le nostre città, a causa delle opere di urbanizzazione non fatte al momento della lottizzazione delle aree fabbricabili, delle reti di trasporto metropolitane mai costruite, delle strade ridotte a sottili filari, pur di sfruttare al centimetro i volumi edificati...

Qui sta il vero, enorme torto fatto agli Italiani e ai nostri conti pubblici: altro che puntare il dito contro milioni di lavoratori che sono andati in pensione a 58anni, dopo 40 anni di contributi regolarmente versati!

Prima dell'Euro, vale la pena ricordare (scusate se insisto in proposito!), è stata la Pac, la famigerata *Politica agricola comune*, ad assassinare tante preziose risorse umane e produzioni agricole italiane di qualità, favorendo l'abbandono di milioni di ettari di terreno fertile e lo sversamento nel terreno di quasi una intera produzione di latte, per sostenere artificialmente i prezzi agricoli imposti dagli agricoltori francesi e tedeschi!

L'Europa non ci ha portato fortuna, con le sue stucchevoli, infinitamente lunghe decisioni all'unanimità, per partorire il solito topolino. Da Bruxelles sono venuti quasi esclusivamente intralci, con inutili *iper-regolamentazioni* delle nostre produzioni nazionali, senza alcun reale beneficio per la concorrenza e i mercati. Ci siamo inventati un Parlamento Europeo che è soltanto una inutile, costosa sovrapposizione dei Parlamenti nazionali, dato che non siamo stati in grado di cedergli realmente quote significative della nostra sovranità nazionale: Bruxelles e Francoforte sono e rimangono delle roccaforti burocratiche. *Senza una lingua comune (ma che ci voleva a stabilirne una, che funzionasse come doppia lingua per tutti i Paesi dell'Unione?), come si potrebbe condurre una campagna elettorale comune, per eleggere un Primo Ministro e un Governo realmente europeo, che amministri la giustizia, il fisco e faccia la politica estera dell'Unione?*

Un'ultima cosa vorrei dire al Prof. Monti: *come pensa di mettere mano alla*

questione annosa dell'impiego pubblico in Italia? Sappiamo tutti come quest'ultimo sia stato il vero, grande ammortizzatore sociale del XX sec., con stipendi che in nulla corrispondono all'idea comune di produttività di un operaio addetto alla catena di montaggio. Si parla di un... "secondo tempo"(relativo a una *manovra-bis*, di difficile conio, dato che il clima di fiducia che ha accolto il nuovo esecutivo tecnico è destinato a esaurirsi molto presto...), per mettere mano al problema di tutti i problemi, mettendo fine ai privilegi del pubblico impiego, incidendo anche sui trattamenti stipendiali complessivi. Per la verità, sarebbe opportuno fare l'opposto, premiando il merito e la produttività. La materia burocratica, essendo un lavoro di... *carte*, può essere "smaterializzata", in modo da poterla lavorare anche da un altro continente, come si fa con i famigerati *call center*. Penso sempre ai vantaggi che ne ricaverebbero tante giovani madri, costrette a indicibili *tour de force* mattutini, per preparare i figli, farli uscire di casa e accompagnarli a scuola, in una folle corsa contro il tempo e il traffico per arrivare puntuali in ufficio, quando magari, *on line*, avrebbero potuto svolgere per intero e con comodo lo stesso identico lavoro, scegliendo

la fascia oraria più opportuna per la propria reperibilità.

Adesso che la benzina costa una fortuna, che ne direste se trasformassimo il lavoro burocratico da pendolare a stanziale(tutti a casa propria, cioè..), in modo tale da evitare a milioni di persone inutili spostamenti verso uffici collocati all'altro capo della città, spesso male arredati, scarsamente illuminati, poco vivibili e accoglienti?

Sapete qual è il problema? In Italia esiste un numero impressionante di laureati in legge che senza "questo" modello di amministrazione, farraginoso e inefficiente, non avrebbero di che vivere...

Più intricate sono le procedure e le leggi, maggiori risultano i livelli di mediazione tra Amministrazione e cittadino che decuplicano i costi reali dei servizi alla persona, disperdendo le scarse risorse esistenti in mille rivoli di inutili, eccessivamente complicate procedure pseudo garantiste.

Chi mai ha pensato a risanare veramente questo *sbilancio* nazionale, che presenta immensi costi occulti per la società? A proposito di riforme, dunque...

Approfondimenti

L'organizzazione dei Ministeri tra normazione primaria e fonti di delegificazione(seconda parte) di Giuseppe Pompella

Vediamo a questo punto come le leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008, e le successive norme di stabilizzazione economico-finanziaria approvate durante la XVI legislatura, hanno inciso sulla organizzazione ministeriale.

In linea generale, l'obiettivo del legislatore è riorganizzare l'apparato amministrativo eliminando inefficienze e costi superflui. Il percorso normativo, articolato e complesso, trova quale comune denominatore delle diverse disposizioni di

legge interessate un duplice obiettivo: da un lato, la volontà di realizzare un progetto di riordino di enti e organismi pubblici; dall'altro, il conseguimento di un miglioramento dell'indebitamento netto, il cui ammontare viene definito precisamente dalla legge.

In particolare per le amministrazioni centrali, contestualmente alla realizzazione di un vasto programma di analisi e valutazione della spesa(cd. meccanismo dello *spending review*), l'art. 1, commi 404-419, della

finanziaria 2007(legge 27 dicembre 2006, n. 296) introduce 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 sopra citato decreto-legge n. 181/2006.

Allo scopo di conseguire immediati risparmi di spesa, la finanziaria per il 2007 preordina un piano d'intervento sulle strutture dell'amministrazione statale, prevedendo l'adozione di regolamenti *ex art 17*, comma 4-*bis*, della legge n. 400/1988, volti a riorganizzare gli uffici di livello dirigenziale generale e non generale, con l'obiettivo di ridurre i primi nella misura non inferiore del 10% e i secondi in misura non inferiore del 5%(nonché di eliminare eventuali duplicazioni organizzative).

Per dare effettività all'intera disciplina, si stabiliscono diverse misure di tipo organizzativo.

Oltre a una clausola abrogativa espressa diretta a dare ordine al processo di delegificazione contenuta nel comma 406(con la quale si dichiarano abrogate tutte «le previgenti disposizioni regolatrici delle materie»), i commi da 407 a 416 prevedono una serie di adempimenti a carico delle amministrazioni interessate.

Inoltre, il comma 416 prevede che dalla attuazione dei commi precedenti(nonché dei commi da 425 a 429, concernenti la riorganizzazione del ministero dell'Interno e del ministero dell'Economia e delle finanze), debbono conseguire «risparmi di spesa non inferiori a 7milioni di euro per l'anno 2007, 14milioni di euro per l'anno 2008 e 20milioni di euro per l'anno 2009».

Con la *finanziaria 2008*(legge 24 dicembre 2007, n. 244), sull'onda della polemica sul numero *record* dei membri del governo e sui costi della politica, si ripristina lo spirito della riforma varata nel 1999, sino ad allora più volte emendata, ristabilendo in 12 il numero massimo dei ministeri e fissando in 60unità la quota massima di ministri senza portafoglio, viceministri e sottosegretari.

L'esigenza di contenere i costi di

gestione collegati alle strutture dell'amministrazione centrale per la prima volta si coordina con la riorganizzazione dei ministeri. L'art. 1, comma 376, di questa legge prevede, infatti, che a partire dal Governo successivo a quello in carica alla data di entrata in vigore della stessa legge, il numero dei ministeri sia «stabilito dalle disposizioni di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, nel testo pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 203 del 30 agosto 1999». In un comma successivo a quello citato si prevede, oltretutto, che a decorrere dalla reviviscenza del testo originario del d.lgs. n. 300/1999, sarebbero state abrogate tutte le disposizioni non compatibili con la riduzione del numero dei ministeri, ivi comprese quelle recate dal decreto-legge n. 217/2001 e dal decreto-legge n. 181/2006(le quali avevano modificato lo stesso d.lgs. n. 300/1999).

Il comma 376 apporta innovazioni con una tecnica normativa che lascia ampissimi margini interpretativi, riguardo tanto alle denominazioni e alle attribuzioni dei ministeri, quanto alle abrogazioni implicite che si sarebbero realizzate. Ma quello che più interessa, è che le norme della finanziaria non prevedono modalità di ricognizione delle strutture amministrative trasferite in esito alla ridefinizione del numero e delle attribuzioni dei ministeri e non stabiliscono nulla in ordine ai modi e ai tempi del conseguente trasferimento da un ministero all'altro sia delle risorse strumentali e finanziarie, sia del personale(salva l'espressa menzione del divieto che dal riordino delle competenze e dall'accorpamento delle strutture non sarebbero potute derivare maggiori spese).

In adesione a quanto stabilito dalla *finanziaria 2008*, il ricorso a disposizioni di manutenzione dell'assetto organizzativo del governo diventa inevitabile.

Per regolarizzare le modifiche intervenute nella compagine di governo e adattare l'art. 2 del d.lgs n. 300/1999 alle nuove denominazioni contenute nel d.P.R. del 7 maggio 2008(con il quale sono stati nominati 12 ministri con portafoglio e 9

ministri senza portafoglio), il governo approva il decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85, che contiene la nuova denominazione dei ministeri e la ricognizione delle competenze della Presidenza del Consiglio e delle altre norme di tipo organizzativo. Quest'ultimo decreto-legge dispone una serie di norme attuative della riforma introdotta dalla *finanziaria 2008*, destinate soprattutto a colmare la mancanza di disposizioni riguardanti le modalità di ricognizione delle strutture amministrative trasferite in esito alla ridefinizione del numero e delle attribuzioni dei ministeri e a stabilire i modi e i tempi del conseguente trasferimento delle risorse strumentali e finanziarie e del personale da un ministero all'altro. In questo senso, il testo della legge di conversione (legge n. 121/2008), oltre a precisare la spettanza delle attribuzioni ministeriali, interviene a disciplinare i correlativi trasferimenti di risorse e a definirne gli ulteriori aspetti applicativi.

Il processo di riduzione e di taglio delle risorse destinate alle amministrazioni continua durante la XVI legislatura, attraverso l'art. 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112. Quest'ultimo decreto prevede la fissazione del divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto, l'obbligo di ridurre ulteriormente il numero degli uffici (per gli uffici dirigenziali di livello generale e non generale in misura non inferiore, rispettivamente, al 20% e al 15%), di diminuire il personale adibito a compiti logistico-strumentali e di supporto in misura non inferiore al 10% e, infine, di rideterminare le dotazioni organiche del personale non dirigenziale, in modo da ottenere una riduzione non inferiore al 10% della spesa per i relativi posti di organico(6).

Analoghe misure saranno successivamente adottate con l'articolo 2, comma 8-bis, del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, e con l'art. 1, comma 3, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, che disporranno nei confronti delle medesime amministrazioni interessate dal citato art. 74 (fatte salve alcune esclusioni espressamente

previste) ulteriori riduzioni degli assetti organizzativi (in misura, questa volta, non inferiore al 10%).

Non si può non evidenziare come le sopra indicate norme, finalizzate a ridurre la spesa ministeriale, nel loro complesso stanno di fatto modificando l'organizzazione e il rapporto tra i ministeri.

Non mancano peraltro, in questa legislazione, elementi di criticità che derivano dalla: instabilità dovuta ai ripetuti mutamenti organizzativi, introduzione di ulteriori fattori di complicazione dei procedimenti finalizzati al riordino dei ministeri (che impedisce il sollecito adattamento delle strutture organizzative alle mutevoli esigenze) e, infine, insufficiente attenzione che viene prestata ai costi organizzativi derivanti dalla nuova produzione legislativa.

Ripristinato lo spirito della riforma del 1999, l'assetto definitivo sembra essere stato raggiunto con la legge 13 novembre 2009, n. 172, che porta a 13 il numero dei ministeri e prevede che il numero totale dei componenti del Governo non possa essere superiore a 63. Il tredicesimo ministero è quello della *salute*, di nuovo scorporato dal ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

Più in dettaglio, vi sono ora quattro ministeri che esercitano *compiti di ordine e di indirizzo* (Affari Esteri, Interno, Giustizia, Difesa). Ad altri quattro ministeri sono affidate *funzioni di natura economico-finanziaria* (Economia e finanze, Sviluppo economico, Politiche agricole e Lavoro). Un gruppo di tre ministeri, poi, opera nel *campo sociale e culturale* (Istruzione, Università e Ricerca, Beni e Attività culturali, Salute). Infine, vi sono due ministeri che agiscono nel *settore delle infrastrutture e dei servizi* (Infrastrutture e Trasporti, Ambiente).

Sotto il profilo funzionale, i ministeri vengono pertanto a configurare un ordinamento ben più compatto rispetto al passato: questo perché vi è una migliore distribuzione delle competenze, che fa riferimento ad aree organiche, piuttosto che a interessi settoriali.

Ritornando ora al processo di

riorganizzazione di carattere generale operato con la riforma di cui al d.lgs. n. 300/1999, occorre evidenziare che il contenuto di maggiore rilievo della riforma è dato dal profilo unitario della normativa. I ministeri sono regolati da una disciplina comune: l'insieme delle strutture delle amministrazioni centrali viene configurato come un apparato sostanzialmente unitario, ancorché non uniforme (perché articolato sulla base di modelli differenti, come le direzioni generali e i dipartimenti); ciò in attuazione di un modello flessibile che prevede, salvo che per gli uffici di stretta collaborazione del ministro, la possibilità di scelte diversificate, pur nel rispetto di tipologie predeterminate.

Al vertice di ciascun ministero sono collocati organi politici: ministri e, eventualmente, vice ministri (che sono stati istituiti dalla legge 26 marzo 2001, n. 81). Tali organi si avvalgono di uffici di diretta collaborazione, con funzioni di supporto e di raccordo con l'amministrazione (gabinetto, ufficio legislativo, ecc.).

Le strutture di primo livello, come detto, possono configurarsi sia secondo il modello di struttura dipartimentale, con un limite massimo di 5 aree funzionali per ogni dicastero che intenda strutturarsi secondo siffatto modulo organizzativo, che secondo lo schema di direzione generale, ma in quest'ultimo caso vige l'obbligo di istituire presso tale struttura il segretario generale (art. 3 d.lgs. n. 300/1999).

Il dipartimento identifica una struttura caratterizzata da funzioni omogenee per grandi aree di aggregazione. Il legislatore delegato ne offre, infatti, una definizione in termini di unità amministrativa che svolge tutte le attività e i compiti, finali e strumentali, finalizzati all'espletamento di una delle funzioni fondamentali del ministero. Questo tipo di organizzazione si presenta più reticolare e decentrata, con un ministro che si fa coadiuvare dagli uffici di *staff* e dal personale politico (sottosegretari e viceministri) e una struttura operativa articolata appunto in dipartimenti, orientati al prodotto o servizio da fornire.

Nei ministeri non "dipartimentalizzati", la struttura organizzativa si presenta più burocratica, con il ministro al vertice e il segretario generale e i sottosegretari che fungono da cerniera fra vertice politico e struttura amministrativa. Il segretario generale, che opera alle dirette dipendenze del ministro, provvede alla elaborazione degli indirizzi e dei programmi di competenza del ministro, ponendo in essere una attività di sovente svolta dai capi di gabinetto. Gli uffici di *staff* svolgono in questo caso anche funzioni strumentali rispetto alla intera struttura burocratica del ministero, mentre le direzioni generali sono al loro interno ulteriormente articolate in sezioni e uffici.

(seconda parte-fine)

per la prima parte v. XXI raccolta 2011-www.ilcommento.it

Pur con tutti i suoi limiti, *il commento* desidera essere per i colleghi della carriera prefettizia un agile veicolo, all'interno della nostra Amministrazione, di opinioni e punti di vista su una qualsiasi questione, per dare la possibilità a chiunque di noi di dire la propria su qualunque argomento, con la massima libertà e con un linguaggio semplice e immediato, con sinteticità e rispetto per gli altri: **dalla politica all'economia, dalla religione ai comportamenti sociali, dall'amministrazione allo sport, dalla musica al teatro e così via.**

Per contattarci o mandarci i vostri "pezzi" da inserire ne *il commento* (max due cartelle, carattere Times New Roman, formato 14, con l'indicazione dell'ufficio di appartenenza e un numero telefonico dove vi si possa raggiungere agevolmente), a.corona@email.it oppure andreacantadori@interfree.it. Fateci inoltre sapere se desiderate essere inseriti in una *mail-list* per farvi arrivare *il commento* direttamente per posta elettronica.

Ci trovate anche su internet, www.ilcommento.it

Vi aspettiamo.