

da un'idea di Antonio Corona

il commento

raccolta di opinioni e punti di vista

www.ilcommento.it

anno VIII
ventitreesima raccolta(21 dicembre 2011)

un sereno Santo Natale
e un felice Anno nuovo

In questa raccolta:

- *La riforma previdenziale(e non solo) e noi,*
di Antonio Corona, Presidente di AP-Associazione Prefettizi, pag. 2
- *P.A. senza...rete,* di Maurizio Guaitoli, pag. 5

Approfondimenti

- *L'organizzazione dei Ministeri tra normazione primaria e fonti di delegificazione*(terza e ultima parte), di Giuseppe Pompella, pag. 7

La riforma previdenziale(e non solo) e noi

di Antonio Corona*

“”**URGENTE** Roma, 15 dicembre 2011
Signora Ministro,
nel rinnovarLe il più cordiale “Bentornata!”,
ci permetta di richiamare alla Sua attenzione
alcune delle novità in materia previdenziale
proposte da codesto Governo all’esame del
Parlamento.

Il riferimento, tra le altre, è in particolare a
quelle relative alla c.d. “flessibilità in
uscita”: dall’inizio dell’anno venturo, coloro
che abbiano maturato o maturino comunque
il diritto alla pensione, saranno incentivati a
rimanere volontariamente in servizio fino
all’età di 70anni.

Con tutte le cautele imposte da un dettato
normativo non ancora definitivo e, peraltro,
di possibile non immediata, univoca
interpretazione, la flessibilità, se
consentita(/consentibile) anche al personale
della carriera prefettizia, potrà di fatto
determinare il blocco pressoché completo per
diversi anni delle nomine a prefetto, delle
progressioni e delle nuove immissioni in
carriera.

Inoltre.

Almeno in un primo, non breve periodo, della
cennata possibilità potrà avvalersi
esclusivamente chi, fruendo altresì di
incentivi(!) a tal scopo, percepirà poi un
trattamento di quiescenza per di più
determinato, fino al 31 dicembre 2011, sulla
base del “migliore” sistema di
calcolo(retributivo).

Quanti invece subiranno le conseguenze di
tali altrui scelte individuali(!), non solo
subiranno il differimento di nomine e
promozioni(e correlati aumenti retributivi),
ma patiranno pure un grave nocumento sui
rispettivi futuri trattamenti pensionistici, che
saranno definiti, fino al 31 dicembre 2011,
con il sistema “misto” nella migliore delle
ipotesi e, per un periodo presumibilmente più
lungo di quello auspicato, con il contributivo
“puro” successivamente alla data predetta.

Non solo.

Coloro che, per “concedersi” almeno una
chance di nomina o di promozione, si siano

sottoposti a trasferimenti e/o ad altri
significativi disagi personali ed economici,
saranno costretti a procrastinarli per anni,
sempre che l’eventuale impossibilità di
continuare a sopportarli ulteriormente non
vanifichi del tutto i sacrifici sostenuti. Quello
che potrebbe peraltro accadere anche
solamente per il mero trascorrere del tempo,
per effetto del quale essere infine considerati
semplicemente... obsoleti(!!!).

Si comprenderanno allora il disorientamento,
l’allarme, le perplessità, il malcontento,
l’incredulità che stanno investendo i colleghi
e che potrebbero ripercuotersi sulla stessa
azione dell’Amministrazione.

Ce n’è abbastanza per venire quindi a
chiederLe un incontro in proposito di cui, per
evidenti motivi, si segnala l’urgenza.

Nel rimanere in attesa di cortese riscontro, si
porgono intanto distinti saluti.

(Antonio Corona)*

*Presidente di AP-Associazione Prefettizi””

Speriamo veramente che, ad averla vista
lunga, siano stati esperti e professoroni vari e
non un oscuro e insignificante viceprefetto
vicario in servizio attualmente ad Ancona...

Stando almeno a quanto fin qui
accaduto, e ferma restando l’ovvia possibilità
che il quadro di riferimento generale muti
radicalmente in un *amen*, qualche dubbio in
proposito sembra però non manifestamente
ingiustificato.

Un esempio?

Si legge da *La crisi: il timore della
diagnosi(e prognosi) errata*, di Antonio
Corona(il commento, XXII raccolta 2011-12
dicembre 2011, pag. 5, www.ilcommento.it):

“(…) potrebbe allora dedursi che se il tasso di
interesse dei titoli italiani(e ovviamente non
soltanto di quelli) dipende in linea di
principio dalla credibilità del sistema-Paese,
alla speculazione ciò interessa relativamente,
indaffarata com’è a sfruttare e a creare
esclusivamente le situazioni da dove trarre il
maggiore profitto. (...).

In tal modo argomentando, come escludere allora 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 paradossalmente 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 rifornendo di altro latte da mungere... Gli interessi sui titoli di Stato, pur tra oscillazioni varie, potrebbero perciò continuare a rimanere elevati(...)

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 di 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... (...)

Era stato detto autorevolmente, da più parti, che l'innalzamento dello *spread* tra Btp e Bund, e dei conseguenti tassi di interesse sui titoli italiani, dipendesse, oltre che da una asserita mancanza di credibilità internazionale del governo Berlusconi, dalla insufficienza delle misure economiche adottate per mettere in sicurezza bilancio e casse dello Stato.

Silvio Berlusconi si è dimesso, gli è subentrato Mario Monti (fortissimamente voluto da Quirinale e "opposizione"), la nuova manovra "lacrime e sangue", adottata

con decreto-legge, è ormai in via di definitiva approvazione in Senato e...

Lo *spread* non accenna a diminuire e altrettanto sembrano fare gli interessi sui titoli di Stato italiani(!).

Un altro esempio tra i possibili ulteriori?

Ancora da *il commento*, questa volta dalla XVI raccolta 2011 (15 settembre 2011) - www.ilcommento.it, pagg. 3 e 4, *Federalismo, Province ed enti intermedi*, di Antonio Corona (toh?!?):

"(...) non sorprende che in Europa dettino da tempo legge proprio i Paesi, Francia in testa (della Germania si è detto), con più antica e consolidata tradizione unitaria statale? Che, in piena crisi economico-finanziaria globale, siano invece proprio Spagna e Italia, in preda a continue e violente convulsioni istituzionali interne, a essere maggiormente in difficoltà? (...)

Si è proprio così sicuri che dipenda tutto, per quel che riguarda il nostro bel Paese, solamente da debito pubblico e (infinitamente irrisolta) riforma delle pensioni? (...)"

Sarà forse un caso, ma si guardi un po' cosa sta accadendo proprio in Spagna:

"Il leader popolare (Mariano Rajoy, neo-premier spagnolo, n.d.a.) dice di voler «evitare le duplicazioni nell'amministrazione», ma è lecito tradurre con «centralizzazione», un'inversione a U rispetto al predecessore José Rodríguez Zapatero che ha invece favorito la «Spagna plurale». Catalani e baschi hanno lance spuntate nella loro protesta. Chiedono di gestire per intero le imposte pagate dai propri cittadini, Rajoy invece propone loro «un patto di austerità» che ha tutta l'aria di andare in direzione opposta. (...)" (Nicastro, A., *Arriva la manovra alla spagnola. No a nuove tasse, tagli ai servizi*, su *Corriere della Sera*, 20 dicembre 2011, pag. 15)

Ma, allora: *accidenti, diavolo di un oscuro e insignificante viceprefetto vicario...*

Dato che ci si trova in argomento, qualche altra brevissima... "fantasiosa" considerazione sui possibili motivi dell'attacco al "nostro" *debito sovrano*.

Da tempo si va affermando che lo Stato italiano abbia le casse vuote, ma che la situazione dei cittadini sia decisamente migliore, essendo, quello nostrano, un Paese di formiche e non di cicale (almeno le generazioni uscite dal *secondo conflitto mondiale*...).

Se fosse verosimile l'ipotesi che, alla base di quanto sta accadendo da ormai due/tre anni a questa parte, vi sia la speculazione finanziaria internazionale: *come potrebbe, la "speculazione" medesima, riuscire a mettere le mani sul risparmio privato?*

Risposta (*banale e/o elementare?*): costringendo lo Stato ad aumentare la pressione fiscale, per poi potersi "impadronire" delle risorse da esso reperite con le nuove entrate mettendo sotto attacco i titoli del tesoro.

Fantasticherie? Può darsi.

Se tuttavia ciò risultasse avere un minimo di fondamento, come non aspettarsi una possibile, ulteriore "manovra", già in primavera probabilmente, che per quanto detto potrebbe non essere comunque l'ultima? È peraltro prevedibile che, almeno nel breve-medio periodo, fin quando cioè sarà possibile "spremerla", l'Italia non sarebbe costretta al default: non si uccide prima del tempo una gallina dalle uova d'oro...

In tutto questo, (tra conferme e smentite...) ecco piombare sulla scena la riforma dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori (quello, per intendersi, che attualmente limita i licenziamenti alla *giusta causa* per le imprese con più di quindici dipendenti).

Si è dichiarata sorpresa e dispiaciuta, la Ministro Elsa Fornero, dalle durissime parole a lei rivolte con cui Susanna Camusso, la Segretario generale della C.G.I.L., ha manifestato il netto *no!* della "sua" organizzazione a qualsiasi modifica in proposito.

Con quello che sta accadendo tra nuove tasse, riforma delle pensioni, disoccupazione ecc., davvero, considerato il suo punto di vista, la Camusso ha esagerato? D'altra parte, non induce a qualche riflessione il

riavvicinamento in atto tra C.G.I.L., C.I.S.L. e U.I.L.?

Sulla eventuale modifica di questo benedetto *art. 18*, una riconsiderazione va fatta, eccome.

Quando fu proposta nel 2001 (peraltro con contenuti limitati e in via sperimentale), i sottostanti presupposti erano assai diversi da quelli di oggi. Se pur di poco all'anno, il P.i.l. italiano all'epoca era in crescita e si pensava, a torto o a ragione, che la riforma della rammentata disposizione avrebbe proficuamente contribuito a uno sviluppo più significativo. Nelle intenzioni, si sarebbe favorito l'ingrandimento delle dimensioni delle aziende, affrancandole dalla condizione di *nanismo* che le affliggeva (e continua ad affliggere).

Così si giustificava, stando ai relativi fautori e sostenitori, la possibilità di licenziamenti "più agevoli", dietro corrispettivo di adeguato indennizzo.

La corrente situazione appare completamente differente da quella del 2001.

Non solo non si cresce, ma si è già prossimi alla recessione.

Questo significa che, riforma o meno dell'*art. 18*, è pressoché remota la possibilità che le imprese si mettano ad assumere di punto in bianco.

Anzi, una modifica della cennata norma, potrebbe essere piuttosto da esse utilizzata per procedere a una ristrutturazione che parta dallo sfoltoimento del *surplus* di manodopera, che avrebbe *chance* praticamente inesistenti di trovare una riallocazione altrove (il licenziamento "facile" può effettivamente funzionare soltanto in un mercato del lavoro che offra reali alternative di reimpiego oppure, viceversa, in presenza di ammortizzatori sociali con costi altissimi, per non dire proibitivi, per la collettività).

Si obietterà: la riforma potrebbe non applicarsi ai dipendenti già assunti anteriormente alla sua entrata. *È sufficiente per fugare comprensibilissimi dubbi e perplessità?*

Non di rado si sa come si comincia e non come si finisce: *vale davvero la pena, in*

questo momento, accendere la miccia sotto a una questione così delicata e importante?

Ma non era, questo, un governo eminentemente... tecnico?

Taluno potrebbe rimanere in parte... sorpreso in relazione alla natura delle digressioni dianzi svolte.

Ma la domanda è: *le tensioni sociali, e tutto ciò che da esse può scaturire, interessano o no l'istituto prefettizio e, più in generale, l'intera amministrazione dell'Interno?*

Alle quali non pare proprio il caso di aggiungere quelle che attraverseranno il personale della carriera prefettizia in conseguenza di norme quali quella oggetto

della lettera alla Ministro dell'Interno, riportata in apertura.

Per quanto implicitamente evidente, si precisa comunque che nulla si ha da eccepire sulle permanenze in servizio oltre i 65anni dirette ad acquisire i fatidici 40anni di anzianità contributiva.

Si confida che l'ex prefetto Anna Maria Cancellieri si faccia debitamente carico della situazione segnalata, sia come Ministro dell'Interno, sia come membro a tutto tondo del Governo che quella norma l'ha pensata, voluta e introdotta.

AP, al riguardo, rimane intanto in attesa di cortese, sollecito riscontro e di essere ricevuta.

**Presidente di AP-Associazione Prefettizi*
a.corona@email.it

P.A. senza... rete! di Maurizio Guaitoli

Sogno o son desto?

Mi sa che i *Poteri forti* si sono accorti che la P.A. "non" funziona!

L'ex Ministro Brunetta, invece, credeva che fossero i *fannulloni* a non farla funzionare a dovere. Invece, il 18 dicembre u.s., la corazzata mediatica del *Corriere della Sera* interviene, in merito, con un autorevolissimo editoriale in prima pagina di Angelo Panebianco (*La lenta e opaca macchina statale-Costa tanto produce poco*) prendendosela con l'*opacità della macchina amministrativa* (che, giustamente, tra l'altro, nessuno conosce e, tantomeno, mi pare, i membri del Parlamento che si sono succeduti negli ambiti scranni dal 1948 in poi!) e con i suoi timonieri *togati* (le alte burocrazie, le magistrature speciali - Consiglio di Stato e Corte dei Conti - e i TAR). *La loro massima colpa?* Avere perfidamente ispirato, istruito e messo in opera un mostruoso sistema di bloccaggio, che rendono lo Stato "(...) *una giungla impenetrabile, grazie a regolamenti e pratiche così complesse e barocche che solo i vecchi squali della burocrazia, gli amministratori di lungo corso, possiedono le capacità per muoversi in un simile ambiente,*

così oscuro e ostile per chiunque altro (...)". Non sembra di leggere un romanzo di fantascienza, alla Giulio Verne?

Questa sorta di *super-casta*, a giudizio di Panebianco, fa sì che i suoi adepti "(...) *continino assai più del Parlamento, e di qualunque governo, nella gestione della macchina amministrativa (...)*". Strano: se non vado errato, da molti anni si è perso perfino il significato più modesto del termine *meritocrazia!* Andiamo un po' a ripercorrere, posizione per posizione, da 60anni a questa parte, i percorsi *veri* di nomina dell'alta dirigenza e ci renderemo conto che, al 95%, si è trattato di premiare *clientes* della politica di vario segno ed estrazione, selezionati per area politica di appartenenza e/o per gruppi interni di potere. In questi lunghi decenni, ogni Ministro, Capo di Governo, Presidente della Repubblica, etc., ha sostenuto e portato avanti i propri fedelissimi, senza ombra di dubbio! Certo, Panebianco & Co. osservano il dito e si dimenticano della luna: ovvero, in altri termini, non si rendono conto che l'*arbitrio* (senza fratture generazionali, direi, tra giovani e vecchi squali!) della politica ha fatto sì che tutti, ma proprio tutti quelli che

avessero una carriera da scalare si trovassero *santi in paradiso*. Però, siccome i santi, lo si sa, non sono tutti uguali e dovendo ridurre l'eccessivo affollamento dei pretendenti alle porte sacre dei gradini di carriera (soprattutto dirigenziali, a livello di amministrazioni centrali, parastato, enti pubblici, etc.), si sono operate scremature di dubbia natura sulle liste dei papabili.

Tra l'altro: *la viscosità del sistema P.A. non è, forse, funzionale proprio a quelle caste (penso agli avvocati di tutte le specialità) massivamente rappresentate in tutti i Parlamenti repubblicani del Secondo Dopoguerra? Tutti costoro, che cosa avrebbero fatto senza le assurde farraginosità normative, regolamentari, procedurali, rappresentate da Panebianco? Qualcuno ha fatto, recentemente, un rapido calcolo sul numero di avvocati italiani e di quelli francesi, per accorgersi che i nostri sono almeno cinque volte tanto, con una popolazione e un territorio nettamente inferiore ai cugini transalpini! Ma il passaggio davvero sorprendente, in questo senso, è quello un po' da Giordano Bruno l'eretico (in cui mi riconosco, ahimè!), in cui si denuncia che: "(...) La complessità e il barocchismo delle regole e delle procedure amministrative hanno potentissimi effetti negativi sulla società circostante: generano inefficienza, garantiscono tempi lunghi e anche lunghissimi agli interventi dello Stato, innalzano spaventosamente i costi economici, alimentano una condizione di incertezza giuridica che rende imprevedibili i comportamenti, impedisce la diffusione di rapporti reciproci di fiducia fra cittadini e amministrazioni, e funziona da moltiplicatore delle dispute(...)"*.

Impeccabile: è sotto gli occhi di tutti noi, da anni, questa triste realtà descritta da Panebianco. Basti dire che, sul piano delle forniture, i soggetti privati - vittime della nota *lentocrazia* che caratterizza i pagamenti da parte degli Uffici pubblici acquirenti - operano un *ricarico* sistematico sui prezzi dei loro prodotti e servizi, aggirando in mille modi i deboli paletti del contenimento della

spesa pubblica. Osservo che, nel tempo, non è stata fatta nessuna battaglia, da parte dei grandi *media*, per offrire soluzioni costruttive e propositive al disastro lamentato. Per la maggior parte degli osservatori esterni, la P.A. è una sorta di *Scatola Nera*, al cui interno non è dato di vedere i comportamenti di chi ci lavora, la sua produttività, la qualità del servizio reso e di apprezzarne la *customer satisfaction*. Molti tentativi sono stati fatti, e altrettanto miseramente falliti, per orientare la mentalità della P.A. verso la logica del *controllo di gestione* dei risultati. Eppure, nessuno ha mai pensato, né tantomeno ha proposto di accertarsi quanti e quali *prodotti* amministrativi siano veramente essenziali per il buon funzionamento della società civile composta dagli amministrati.

Nessuno che, per questi prodotti, abbia poi stabilito - come farebbe qualsiasi impresa privata che si rispetti, costretta a competere sui mercati - quali dovessero essere i tempi, le risorse, la catena di controllo della qualità mediamente necessari per la loro produzione. Nessuno che, individuate le produzioni, abbia avuto poi il coraggio di stabilire i sistemi premiali e gli incentivi oggettivi per favorire la rapidità dei cicli produttivi e il contenimento del *costo-medio/prodotto*, a parità di qualità! No, mi creda il collega Panebianco, se gli impiegati pubblici potessero avere una *partita Iva* agevolata e guadagnare in base alla loro produttività, lavorando all'interno di una P.A. digitalizzata, vi assicuro che il tutto varrebbe, annualmente, per risparmi e creazione di nuova, *concreta* ricchezza, almeno un centinaio di miliardi di euro/anno! Pronto a dimostrare il tutto con i numeri, se necessario!

Per esempio: *come mai la comunicazione non si è mai posta il problema delle incredibili ridondanze che esistono in seno alla miriade di uffici della P.A. allargata? Quanti uffici del personale fanno le stesse identiche cose, addirittura gli stessi gesti, all'interno di un quadro normativo e procedurale comune? Dov'è un organismo specializzato che monitorizzi "a tappeto" tutte le ridondanze, le sovrapposizioni*

funzionali e di spesa che costituiscono, per l'essenziale, l'immenso spreco delle risorse umane, intellettuali e finanziarie di questo Paese? Dov'è l'autorità nazionale super partes che vigili sull'organizzazione interna delle PP.AA., impedendo, ad esempio, a Comuni della stessa classe demografica e di pari complessità funzionale, di spendere il doppio, il triplo, etc., rispetto ai Comuni più virtuosi, che fanno le stesse cose degli altri, risparmiando sensibilmente in costi del personale, in inutili incentivi, incarichi consulenziali, etc.?

Ma questo vale, parimenti, per la spesa sanitaria, divenuta del tutto incontrollabile, quando basterebbero pochi centri di responsabilità per l'acquisto di materiali di consumo di comune interesse! Purtroppo, non possiamo scommettere, per quanto riguarda la

P.A., sul *cannibalismo d'impresa* o sulla virtuosità dei mercati per vedere scomparire uffici e/o funzioni superflui. Il pubblico deve agire con strumenti molto più rigorosi, per delimitare i suoi consumi di risorse e la sua organizzazione.

Ma, e qui sta il bello, sono proprio i Parlamenti a introdurre norme, regolamenti, etc., che obbligano il sistema amministrativo pubblico ad appesantirsi di effettivi, a occupare sempre maggiori spazi logistici, per cercare di rispondere ai dettati normativi.

Ergo, prima di togliere la pagliuzza nell'occhio del pubblico, bisogna rimuovere la trave vera che gli impedisce di funzionare e, credetemi, non sono il Consiglio di Stato o la Corte dei Conti a mettere i bastoni tra le ruote!

Approfondimenti

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

Per quanto attiene al quadro regolamentare, il primo dato da mettere in luce è il forte ricorso da parte del Governo a queste fonti: alla data del 31 dicembre 2010, risultano pubblicati in Gazzetta Ufficiale più di 100 regolamenti di delegificazione e altri ne sono stati approvati nel primo semestre del 2011.

Si deve pertanto riconoscere che l'Esecutivo abbia inteso tale potere come uno strumento privilegiato per dare una forma coerente alla amministrazione ministeriale, soprattutto mediante lo sviluppo delle previsioni contenute nel d.lgs. n. 300/1999 che distinguono tra ministeri articolati in dipartimenti e ministeri articolati in direzioni

generali.

Pertanto, salvo una piccola parte di regolamenti - quasi tutti approvati nel momento immediatamente successivo all'introduzione del 4-*bis* e alla approvazione del d.lgs. n. 300/1999(7) - le delegificazioni sono un numero veramente basso.

Occorre chiedersi come possa accadere che regolamenti aventi la natura di fonti di delegificazione non prevedano di fatto norme di tale tipo. Quasi sicuramente, nell'ottica del legislatore che aveva scritto l'art. 13 della legge n. 59/1997, il procedimento del 4-*bis* sarebbe dovuto servire come uno strumento temporaneo di pulizia e semplificazione della disciplina in tema di organizzazione dei

ministeri. Dopodichè, sarebbe stato affidato alla potestà regolamentare pura e semplice la disciplina di questi settori. Ciò non è accaduto perché, da un lato, il legislatore ha continuato a innovare nel settore della organizzazione dei ministeri, dando ancora più forza alla *riserva di legge* dell'ultimo comma dell'art. 95 Cost. e, dall'altro, si è scelto di usare i regolamenti prodotti con la procedura del comma 4-*bis*, in funzione attuativa(o anche esecutiva). Il Governo dunque ha preferito impiegare atti aventi forza di legge, "declassando" i regolamenti a mero strumento attuativo delle norme primarie(8).

Leggendo in successione temporale l'uso del potere regolamentare, si può notare, infatti, una "lenta" mutazione del rapporto tra le fonti legali nel settore dell'organizzazione governativa. In buona sostanza, l'esercizio di tale potere è stato attratto dal d.lgs. n. 300/1999, divenuto la norma centrale di tutta l'organizzazione del governo. Un fenomeno che (inevitabilmente) ha trasformato il potere regolamentare del governo, anche laddove poteva essere esercitato in modo più libero come nel caso del 4-*bis*.

La dottrina ha parlato, al riguardo, di un fenomeno particolare di "trasfigurazione" del potere regolamentare, il quale trasforma tali atti nella fonte "competente" a dare attuazione alle disposizioni sulla organizzazione(per via della procedura particolare che garantisce il controllo parlamentare, oltre che del Consiglio di Stato, e dell'ampia concertazione con le parti sociali).

In questa dinamica ha giocato un ruolo decisivo di orientamento la stessa Costituzione, la quale attraverso la previsione della *riserva di legge* dell'art. 95, 3° comma 3, e dell'art. 97, 1° comma, impone al legislatore di dettare una disciplina sostanziale della materia, non potendo la legge limitarsi ad autorizzare genericamente l'intervento della fonte regolamentare.

Da ultimo, va evidenziato che la previsione dell'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 300/1999, che indicava l'emanazione di un solo regolamento che raccogliesse tutte le disposizioni normative per ogni ministero,

non è stata rispettata (9).

Guardando infatti al contenuto, si possono distinguere almeno tre tipologie di regolamenti:

- il primo tipo, concernente l'organizzazione generale dei ministeri, ha la funzione di individuare il numero e le funzioni degli uffici dirigenziali generali di ciascun ministero articolato per aree dipartimentali o per direzioni generali. Questi regolamenti sono più della metà di tutti quelli approvati(indicativamente una cinquantina su un centinaio);
- il secondo tipo di regolamenti concerne le dotazioni organiche. Si tratta di una categoria quasi del tutto abbandonata, perché salvo pochi casi approvati nei primi anni dall'entrata in vigore del comma 4-*bis*, non vi sono altri esempi recenti di tale tipologia;
- il terzo tipo di regolamenti, infine, riguarda i regolamenti di disciplina degli *uffici di diretta collaborazione*. Questi regolamenti sono distinti rispetto alle fonti di organizzazione generale. Mentre infatti in un primo tempo la distinzione tra regolamenti di organizzazione generale e regolamenti di disciplina degli *uffici di diretta collaborazione* non era molto pacifica, in seguito è prevalsa la scelta di emanare, per ciascun ministero, due distinti regolamenti. Una scelta che si è dimostrata maggiormente coerente con il bisogno di distinguere in modo chiaro tali uffici, di supporto all'attività di indirizzo e di controllo spettante al ministro, rispetto a quelli ai quali è affidata l'attività di gestione.

Al termine di questa breve analisi, si ritiene di dovere fare due considerazioni conclusive.

La prima è che, mentre l'assetto organizzativo della pubblica amministrazione nel suo insieme è estremamente composito, articolandosi in una pluralità di modelli e di tipi, tanto da dare l'impressione di essere addirittura disordinato(basti pensare a tutti i corpi che, accanto a quelli centrali dello Stato, operano a livello nazionale, periferico e comunitario), il modello ministeriale è invece

sostanzialmente stabile, pur con i limiti dovuti al trasferimento di poteri dal centro alla periferia che ha avuto inizio con la legge n. 59/1997 e si è sviluppato attraverso le conseguenti riforme con cui sono stati introdotti importanti mutamenti strutturali e funzionali. Tale stabilità è frutto del processo di riorganizzazione di carattere generale operato con la riforma attuata con il d.lgs. n. 300/1999.

La seconda concerne la mole di regolamenti emanati dal Governo durante gli

ultimi dieci anni, la quale sta a dimostrare che l'organizzazione non viene considerata come un fattore definito a priori, ma è sottoposta ad un processo di continuo cambiamento allorché emergano esigenze o problematiche nuove o anche sopraggiungano novità tecnologiche, tali da richiedere aggiustamenti in corso d'opera.

(fine)

per le parti precedenti, v. XXI e XXII raccolta 2011-
www.ilcommento.it

Note:

1) Per quanto di interesse ai fini della presente analisi, la legge n. 59/97 si prefiggeva la razionalizzazione del sistema mediante diminuzione del numero dei ministeri, direttamente collegata alle esigenze di funzionalità del Consiglio dei ministri in qualità di organo collegiale. Ci si era, difatti, resi conto che un numero elevato di soggetti capaci di esprimere il proprio consenso all'interno dei processi decisionali del Consiglio dei ministri, creava problemi di funzionalità che potevano essere risolti mediante riduzione dei dicasteri, mediante eliminazione delle duplicazioni di funzioni e di uffici e di sovrapposizioni di competenze venute in essere a causa della stratificazione delle leggi nel tempo.

2) L'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 prevede che *“Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari”*.

3) Nel disegno tracciato dal d.lgs. n. 300/1999, ai ministeri possono essere collegate una o più agenzie, strutturate secondo un modello assai diffuso nei Paesi nordeuropei e nei sistemi di *common law* e filtrato anche all'interno del sistema comunitario nel quale svolgono essenzialmente funzioni di natura tecnica. Per la prima volta viene introdotta una normativa generale di riferimento che, per quanto connessa a fattispecie piuttosto differenziate, consente di definire i lineamenti di un nuovo tipo organizzativo, ordinato con regole unitarie. Si tratta di soggetti dotati di una propria autonomia statutaria, organizzativa, contabile e di gestione, sottoposti al controllo della Corte dei Conti e ai poteri di indirizzo e di vigilanza del ministero competente rispetto al quale rappresentano un vero e proprio braccio operativo per le attività di carattere tecnico. Da un punto di vista organizzativo sono strutture poste a servizio delle amministrazioni pubbliche che, pur essendo separate dal ministero, sono soggette alla vigilanza del ministro. La connessione tra ministero e agenzie è determinata sulla base di apposite convenzioni nelle quali sono determinate le finalità da perseguire, i risultati attesi e lo stesso ammontare dei finanziamenti. L'adozione di disposizioni di carattere generale e sistematico in materia di agenzie rafforza pertanto l'orientamento della pubblica amministrazione a strutturarsi secondo un modello decentrato. Le nuove previsioni, infatti, oltre a ribadire l'affermazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione, contribuiscono, per un verso, a realizzare il principio di *flessibilità* della organizzazione ministeriale e, per l'altro, ad affermare quello di *complementarietà* tra l'amministrazione centrale e quella regionale e locale.

4) L'art 4 del d.lgs. n. 300/1999 reca una nuova definizione del potere di delegificazione contenuto nell'art. 17, comma 4-bis, della legge n. 400/1988, affermando che: *“l'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale ed il loro numero, le relative funzioni e la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, l'individuazione dei dipartimenti, nei casi e nei limiti fissati dalle disposizioni del presente decreto legislativo, e la definizione dei rispettivi compiti sono stabiliti con regolamenti o con decreti del ministro emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400”*.

5) **Trattasi dei seguenti provvedimenti: D.lgs. n. 287 del 6 dicembre 2002(ambiente e tutela del territorio); d.lgs. n. 152 del 12 giugno 2003(infrastrutture e trasporti); d.lgs. n. 173 del 3 luglio 2003(economia e finanze); d.lgs. n. 241 del 11 agosto 2003(lavoro e politiche sociali); d.lgs. n. 317 del 30 ottobre 2003(interno); d.lgs. n. 366 del 30 dicembre 2003(comunicazioni); d.lgs. n. 3 del 8 gennaio 2004(beni e attività culturali); d.lgs. n. 34 del 22 gennaio 2004(attività produttive)**. Come se ciò non bastasse, scaduta la delega, la legge n. 186/2004, con un'operazione di dubbia costituzionalità, stabilisce una nuova riapertura degli termini sempre mediante l'espedito della integrazione e attuazione. **In attuazione dell'art. 2, c. 1, di quest'ultima legge saranno poi emanati i seguenti provvedimenti: d.lgs.**

n. 200 del 8 settembre 2005; d.lgs. n. 201 del 8 settembre 2005; d.lgs. n. 216 del 6 ottobre 2005; d.lgs. n. 253 del 28 novembre 2005 (tutti concernenti la difesa).

6) Anche per l'attuazione di queste ultime norme è previsto l'uso dei regolamenti di delegificazione *ex art. 17*, comma 4-*bis*, secondo le procedure individuate dalla legge finanziaria per il 2007. Si segnala una particolarità nell'uso di tale potere prevista non nel decreto-legge n. 112/2008 ma in una norma successiva che proroga il potere di organizzazione degli uffici previsti nell'art. 74 di quest'ultimo. L'art. 41, comma 10, del decreto-legge n. 207/2008 prevede, infatti, che stante il differimento al 31 maggio 2009 del potere di adozione da parte dei ministeri degli atti applicativi delle riduzioni degli assetti organizzativi, è data facoltà ai ministeri di «provvedere alla riduzione delle dotazioni organiche con decreto del presidente del consiglio dei ministri, da adottare entro il medesimo termine».

7) Vale la pena di ricordare questi casi di abrogazione mediante lo strumento della delegificazione: 1) d.P.R. n. 38/1998 (Regolamento recante le attribuzioni dei Dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nonché disposizioni in materia di organizzazione e di personale, a norma dell'art. 7, comma 3, della legge 3 aprile 1997, n. 94); 2) D.P.R. n. 202/1998 (Regolamento recante norme sull'organizzazione del Ministero dei trasporti e della navigazione, a norma dell'art. 1, comma 13, della legge 24.12.1993, n. 537); 3) d.P.R. n. 424/2000 (Regolamento recante norme sull'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia industrie difesa, a norma dell'art. 22 del d.lgs. n. 300/1999); 4) d.P.R. n. 347/2000 (Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della pubblica istruzione); 5) d.P.R. n. 441/2000 (Regolamento recante norme sull'organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali).

8) Con riguardo alle norme di fonti primarie cui danno attuazione sono stati emanati 93 regolamenti. Si distingue tra le seguenti tipologie: 1) la prima serie di regolamenti (cinque) è anteriore all'entrata in vigore del d.lgs. n. 300 del 1999 e la loro validità è stata espressamente fatta salva dall'art. 55, comma 4, di tale decreto legislativo; 2) la seconda serie (due) è successiva al d.lgs. n. 300/1998, ma è riferita ancora alle strutture ad esso preesistenti o a quelle delineate nelle sue disposizioni di immediata applicazione, dovendo comunque operare «in conformità con la riorganizzazione del governo e secondo i criteri e i principi» previsti dal d.lgs. n. 300 del 1999; 3) la terza serie (trentadue), pur essendo stata predisposta anteriormente all'inizio della XIV legislatura, è già rivolta a disciplinare le nuove strutture ministeriali previste nel titolo IV (artt. 12-54) del d.lgs. n. 300 del 1999. Queste nuove strutture sono destinate a operare «a decorrere dalla data del decreto di nomina del primo governo costituito a seguito delle prime elezioni politiche successive all'entrata in vigore» dello stesso d.lgs. n. 300 del 1999; 4) la quarta serie di regolamenti (quattordici) sono stati approvati successivamente alla approvazione del decreto-legge n. 217/2001 che porta il numero dei ministeri a 14 dall'avvio della XIV legislatura (si tratta principalmente di decreti che hanno riguardato quei ministeri oggetto del cd. «scorporo»); 5) la quinta serie di regolamenti (undici) è stata approvata sulla scorta dei decreti legislativi che hanno attuato le prescrizioni della legge n. 137/2002, che contiene una delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri e degli enti pubblici; 6) la sesta serie (otto) è stata approvata successivamente all'ulteriore «scorporo» di alcuni ministeri operata durante la XV legislatura a opera del decreto-legge n. 181/2006 approvato in avvio della legislatura per aumentare a 18 il numero dei ministeri; 7) la settima serie di regolamenti (dieci) è stata approvata successivamente alla legge finanziaria per il 2007, al fine di dare attuazione ai tagli operati dai commi 404 e ss. dell'art. 1 di questa legge; 8) l'ottava serie di regolamenti (due) è stata adottata successivamente all'entrata in vigore delle norme della legge finanziaria per il 2008, che disponeva una drastica riduzione dei ministeri (da 18 a 12) a partire dall'inizio della XVI legislatura. Queste norme, come si è già visto, sono state ulteriormente modificate a opera del decreto-legge n. 85/2008; 9) la nona serie di regolamenti (nove) infine è stata adottata sulla base delle disposizioni finanziarie approvate con il decreto-legge n. 112/2008, che inasprisce i tagli agli uffici ministeriali già disposti nella legge finanziaria per il 2007.

9) L'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 300/1999 prevede che «I regolamenti di cui al comma 1 (cioè appunto quelli concernenti l'organizzazione) raccolgono tutte le disposizioni normative relative a ciascun ministero. Le restanti norme vigenti sono abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti medesimi».

Annotazioni

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.