

L'incidenza della *spending review* sulla riduzione degli organici pubblici

di Valerio Sarcone

Sommario

1. Premessa; 1.1. Nuove esigenze di razionalizzazione delle risorse umane nelle PP.AA.; 2. I tagli 2006-2011; 2.1. L'art. 1, comma 404, della Finanziaria per il 2007; 2.2. L'art. 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112; 2.3. L'art. 9 del d.l. n. 78/2010; 2.4. L'art. 9 del d.l. n. 78/2010; 2.5. L'art. 1 del d.l. n. 138/2011; 2.6. Gli effetti delle misure adottate negli anni 2006-2011; 3. Le novità del 2012; 3.1. La procedura alternativa dei provvedimenti di riorganizzazione; 3.2. Le eccezioni previste dal d.l. n. 95/2012; 3.2.1. La Presidenza del Consiglio dei Ministri; 3.2.2. Il Ministero dell'economia e delle finanze e le Agenzie fiscali; 3.2.4. Gli enti locali e le altre eccezioni; 4. Il "depotenziamento" sindacale; 5. La gestione degli esuberi; 5.1. Le procedure di mobilità; 6. Considerazioni conclusive; 6.2. Una problematica "di sistema"; 6.3. Formalismo o dinamismo?

1. Premessa

Il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, conv. con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è stato emanato nell'ambito dell'azione del Governo volta alla revisione e razionalizzazione della spesa pubblica (c.d. "*spending review*"¹),

anche attraverso misure tese a garantire

tazioni predisposte da un centro decisionale per identificare possibili risparmi di spesa, per fronteggiare esigenze di consolidamento, oppure per riesaminare le politiche adottate, al fine di riconsiderare la scala delle priorità e creare lo spazio per nuovi o maggiori interventi in un determinato ambito. Per far questo è necessario mettere a punto la struttura del sistema di valutazione, gli incentivi e le responsabilità connesse ai compiti assegnati. L'attuazione di una *spending review* riguardante l'intera pubblica amministrazione consente di ottenere un consistente flusso informativo ma, se predisposta su base sistematica e con cadenza annuale, risulta piuttosto onerosa sia in termini finanziari che amministrativi. I paesi che hanno deciso di adottare questa tipologia di analisi hanno cercato di bilanciare costi e benefici riducendone la frequenza e delegandola a specifiche strutture dedicate esclusivamente a tale attività" (Senato della Repubblica, Servizio del bilancio, Elementi di documentazione, febbraio 2012, p. 1 ss).

¹ "Nel corso degli ultimi anni diversi paesi hanno introdotto, seppur con differenti modalità, un insieme di procedure definite di *performance review* o *spending review* a seconda degli obiettivi che si vogliono perseguire. Le prime valutano la spesa dal punto di vista dell'efficienza, le seconde la analizzano anche in termini di efficacia dei programmi e di eventuale riallocazione delle risorse tra voci di spesa diverse. Sebbene non esista una definizione precisa di *spending review*, generalmente rientrano in questo ambito quelle procedure che analizzano le tendenze della spesa, i meccanismi che la regolano e l'attualità o l'efficacia degli interventi che la compongono. [...] Le *spending reviews* consistono in valu-

l'efficienza e l'economicità dell'organizzazione degli enti e degli apparati amministrativi. Il Parlamento ha convertito l'atto legislativo d'urgenza con non poche modificazioni, seppur in un arco temporale troppo esiguo per consentire alle Aule parlamentari di ponderare decisioni così rilevanti non solo per le amministrazioni pubbliche, ma per tutto il sistema economico e sociale del Paese².

Quanto sarà trattato in questo lavoro è riconducibile alla tematica della "semplificazione dell'organizzazione" pubblica che "parrebbe risolversi senz'altro nella contrazione dell'amministrazione in senso oggettivo, ossia nella soppressione, riduzione o accorpamento di apparati, di personale, di risorse materiali dell'amministrazione pubblica", anche se la "semplificazione dell'organizzazione" non è solo questo o, meglio, non lo è "né in modo esauztivo, né, si vorrebbe dire, in termini primari"³.

La più ampia tematica dell'organizzazione, peraltro, riveste un'importanza fondamentale nell'ambito del sistema amministrativo italiano⁴.

² La problematica dell'eccessivo uso dei decreti-legge è ben approfondita nella Relazione "Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza", redatta dal Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, 2010, disponibile in www.camera.it.

³ G. SCIULLO, *La semplificazione dell'organizzazione*, in *Dir. amm.*, 2009, fasc. 2, p. 413 ss. Secondo l'A. andrebbero aggiunti altri fattori non trascurabili in tema di organizzazione (si pensi all'articolazione del bilancio statale per missioni e programmi, alla *spending review*, all'impiego della tecnologia informatica). Anche G. MORBIDELLI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *I fondamenti dell'organizzazione amministrativa*, Roma, 2010, p. IX, nota come "i fattori innovativi non sono dati solo dall'erompere incessante di norme legislative, ma dalle metamorfosi dell'impianto amministrativo".

⁴ Cfr. S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, p. 159, il quale sottolinea come "la disciplina dell'organizzazione non è né irrilevante, né secondaria. Essa fa parte integrante del diritto amministrativo, specialmente là dove, come in Italia, è oggetto di un'abbondante legislazione". Anche V. BACHELET, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*, Milano, 1957, ora in *Scritti giuridici*, vol. I, Milano, 1981, p. 177, rileva come "la disci-

plina giuridica dell'organizzazione della pubblica amministrazione, oltre a stabilirne la struttura con criteri di funzionalità, vuole anche costituire un sistema di garanzia della legittimità e opportunità obbiettiva dell'azione e dei procedimenti dell'amministrazione pubblica, sia nei confronti della collettività, sia nei confronti dei singoli cittadini cui quest'azione si rivolge; ciò che è pure caratteristica della struttura degli apparati amministrativi in un moderno Stato di diritto". G. D'ALESSIO, *Il buon andamento dei pubblici uffici*, Ancona, 1993, p. 212, si sofferma sul rapporto tra il principio costituzionale del buon andamento e l'organizzazione amministrativa, sottolineando come "realizzare il buon andamento vuol dire anche e soprattutto, soddisfare nel modo più rigoroso e tempestivo le istanze dei privati, evitando che essi abbiano a subire le conseguenze negative della cattiva organizzazione o delle disfunzioni che si producono nello svolgimento dell'attività dei pubblici uffici". Più di recente G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Milano, 2003, p. 65, ha sottolineato l'influenza che l'organizzazione amministrativa ha sull'attività, in particolar modo in rapporto alla sua funzione "di guida e di indirizzo nella cura di interessi pubblici", tale che la stessa è "modellata sugli interessi che deve curare" [qui il richiamo è a M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, cit., p. 119] e ne influenza la realizzazione, assumendo una funzione attiva e direttiva dell'intero processo di soddisfazione di essi", e che "l'organizzazione non è semplice forma dell'amministrazione, ma è strettamente connessa alla funzione, al punto che l'attività non sarebbe altro che un modo di farsi dell'organizzazione, l'attuazione delle competenze e dei poteri che la strutturano" [p. 72, anche qui il riferimento è a M. NIGRO, op. ult. cit., p. 126]; nel suo lavoro, GARDINI affronta diffusamente il tema dell'organizzazione (v., in particolare, p. 103 ss., p. 206-207: "il potere organizzativo della pubblica amministrazione al pari della funzione d'imperio assume dignità di strumento necessario al raggiungimento di obiettivi d'interesse generale"). Del medesimo avviso è A. PIOGGIA, *La competenza amministrativa. L'organizzazione fra specialità pubblicistica e diritto privato*, Torino, 2001, p. 85 ss. che, pur volgendo lo sguardo alla commistione tra strumenti di diritto pubblico e di diritto privato nella disciplina dell'organizzazione pubblica, non manca di rimarcare la rilevanza giuridica anche nel contesto dell'attività amministrativa. Cfr., ancora M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Torino, 2001, p. 14, la quale afferma che "le relazioni organizzative assumono in ogni caso consistenza giuridica essendo rilevanti, sia pure attraverso diverse giustificazioni dogmatiche, per il diritto".

Già nel 1980 M.S. Giannini (allora ministro per la funzione pubblica), in un periodo storico nel quale si auspicavano radicali riforme amministrative, pur ritenendo utilissima una legge sul procedimento, precisava che la situazione di allora non era “disperata” per il fatto tale legge ancora non fosse stata emanata, ma per il fatto che l’amministrazione non era stata riformata nelle strutture⁵. Ecco perché, ora come allora, la materia dell’organizzazione rimane la base fondante di tutto il sistema amministrativo italiano.

1.1. Nuove esigenze di razionalizzazione delle risorse umane nelle PP.AA.

Le misure in materia di razionalizzazione degli organici pubblici, disposte dall’art. 2 del decreto-legge n. 95/2012, impattano direttamente sulle amministrazioni statali, mentre per gli enti locali è previsto l’adeguamento delle loro piante organiche in base a quanto disposto dall’art. 16, comma 8, del medesimo atto legislativo d’urgenza.

Le determinazioni assunte in materia di riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni rispondono a tre esigenze fondamentali nel d.l. in argomento:

- garantire un risparmio di spesa immediato per far fronte alla crisi finanziaria internazionale e alla necessità di ridurre il deficit pubblico;
- assicurare una razionalizzazione delle risorse umane operanti nelle amministrazioni pubbliche in misura strutturale e permanente, anche al fine di migliorare l’organizzazione degli uffici pubblici

⁵ M.S. GIANNINI, *La priorità dei problemi di organizzazione*, in AA.VV., *Il motore immobile. Crisi e riforma della pubblica amministrazione*, Roma, 1980, p. 49, continua rilevando che proprio la mancata riforma delle strutture amministrative “significa veramente inoperatività, spesa irragionevole di denaro pubblico, duplicazione di competenze, omissione di provvidenze in materie che pure interessano tutta la collettività”, ed ecco perché “il problema organizzativo precede ogni altro problema”.

seppur “nell’invarianza della qualità dei servizi”;

- “sterilizzare” o, meglio, sospendere l’incremento dell’imposta sul valore aggiunto (IVA) già disposto dal decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, come conv. con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

L’art. 2 del d.l. n. 95/2012 si colloca all’interno di una serie di disposizioni che, sin dal 2006, hanno operato tagli netti agli organici pubblici. Il legislatore d’urgenza del 2012, però, introduce rinnovate modalità operative per l’esecuzione dei tagli che denotano una decisa originalità delle norme in commento.

2. I tagli 2006-2011.

Occorre, innanzitutto, una doverosa precisazione. Le misure volte alla riduzione e razionalizzazione degli organici pubblici sono state adottate con una legge ordinaria solo nel 2006. Nei sei anni seguenti analoghi interventi sono stati disposti con decreti-legge. Ciò vuol dire che la questione è stata sempre trattata come emergenziale senza, invece, prevedere un programma strutturale di riforma della disciplina degli organici pubblici per mezzo di una legge ordinaria, atteso che la disciplina generale di una materia così importante come l’organizzazione dei pubblici uffici (il riferimento immediato è all’art. 97, Cost), non dovrebbe essere lasciata alla disciplina di provvedimenti contingenti ma abbisognerebbe, almeno per le disposizioni di portata generale, di un’adeguata valutazione all’interno dell’organo di rappresentanza democratica che è il Parlamento.

Peraltro, l’art. 4, comma 5, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, prevede la revisione periodica dell’organizzazione dei Ministeri ove dispone che “si procede alla revisione periodica dell’organizzazione ministeriale, con cadenza almeno biennale” a mezzo di “regolamenti o con decreti del ministro emanati ai sensi dell’articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400”,

mentre l'art. 7 del medesimo decreto estende l'uso di detti regolamenti anche per la disciplina degli uffici di diretta collaborazione e l'art. 5 del d.lgs. n. 80/1998, invece, ne prevede l'utilizzo per l'organizzazione di tutte le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo⁶. Con i tali regolamenti vengono definiti 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, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del medesimo decreto⁷.

⁶ Successivamente alla stagione delle riforme "Bassanini", la procedura di delegificazione ex art. 17, comma 4-bis, è stata specificatamente prevista da altri atti legislativi per disciplinare l'organizzazione di altri settori della P.A. centrale. Per E. Longo, *L'uso dei regolamenti di delegificazione in materia di organizzazione dei ministeri: un esame della prassi*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3, 2011, p. 9, "l'allargamento delle delegificazioni oltre la sede originaria mostra alcune difficoltà nell'uso del potere regolamentare descritto nell'art. 17, comma 4-bis: a) manca un preciso 'ordine' (tra le tipologie di delegificazione); b) è promossa dal Governo con il semplice avallo del Parlamento; c) è permessa ma non guidata dalle fonti primarie; d) non garantisce uno sviluppo coerente dello spirito della norma originaria".

⁷ In ordine all'organizzazione dell'amministrazione centrale cfr. D. SERRANI, *L'organizzazione per ministeri. L'amministrazione centrale dello Stato nel periodo repubblicano*, Roma, 1979; S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983; A. PAJNO e L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo: commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, Bologna, 2000; G. VESPERINI (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, Milano, 2005; L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009. La delegificazione in materia di organizzazione degli uffici pubblici ex art. 17, comma 4-bis, della legge n. 400/1988 è stata introdotta dall'art. 13 della legge n. 59/1997. Con tale previsione normativa "il legislatore mirava ad alleggerire la massa delle materie regolate con legge (ritenute eccessive) e contemporaneamente ad adottare, per quelle a cui la delegificazione si sarebbe riferita, una disciplina più organica e più facilmente gestibile (semplificazione), sia in sede di applicazione sia nel caso in cui si fossero resi necessari nuovi interventi normativi" (E. LONGO, op. cit., p. 4). Secondo l'A. "il meccanismo in questione era incline a produrre

Dunque, a livello di amministrazione centrale, già sarebbe previsto un meccanismo di adeguamento periodico dell'organizzazione dei ministeri in relazione al quale potrebbero disporsi, con norme di legge, le riduzioni percentuali degli organici da attuare per via regolamentare, garantendo anche un'adeguata ripartizione dei "sacrifici" (o, addirittura, degli incrementi) tra le diverse amministrazioni, al fine di realizzare tagli non "lineari" ma "differenziate", a seconda delle esigenze connesse all'attuazione delle specifiche politiche governative⁸.

2.1. L'art. 1, comma 404, della Finanziaria per il 2007

Nel 2006 ancora non si versava nella profonda crisi che dal 2009 ad oggi sta coinvolgendo

un'alterazione notevole al sistema delle fonti e di conseguenza a violare il principio della riserva di legge stabilito negli artt. 95 e 97 Cost.". Attraverso l'art. 17, comma 4-bis, si tendeva a realizzare una "dismissione" di quella discrezionalità propria del Parlamento, non tanto nel momento del controllo quanto nella fase di orientamento della delegificazione. Cfr., anche, G. TARLI BARBIERI, *Fonti del diritto e riforma dei ministeri*, in U. De SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1999*, Torino, 2000; G. DE MURO, *Le delegificazioni nelle leggi 59 e 127/1997: "il fine giustifica i mezzi"?*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, 1998; M. CUNIBERTI, *Le delegificazioni*, in V. COCOZZA e S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale* (atti del convegno svoltosi a Napoli, 12 e 13 maggio 2000), Torino, 2001; A. IANNUZZI, *La delegificazione statale e regionale*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La funzione legislativa oggi* (atti del convegno svoltosi a Camerino, 25 e 26 maggio 2006), Napoli, 2007.

⁸ B. CAROTTI, *La riorganizzazione dell'amministrazione centrale. Il Ministero delle politiche agricole e forestali*, in *Giornale di dir. amm.*, 2012, fasc. 5, p. 473 ss., rileva come nel 2008 (d.P.R. 9 gennaio 2008, n. 18) e nel 2009 (d.P.R. 3 agosto 2009, n. 145), si è provveduto all'adozione di due diversi regolamenti di organizzazione del Ministero che non sono frutto, però, di una preventiva programmazione di revisione delle dotazioni organiche e delle competenze degli uffici, ma dell'attuazione di due diverse disposizioni contenute in due decreti-legge (d.l. 18 maggio 2006, n. 181 e d.l. 25 giugno 2008, n. 112).

l'Europa e l'America occidentale, ma il legislatore (ordinario) di allora decise di dettare misure per il contenimento e la revisione della spesa pubblica, in aperto contrasto con le politiche espansive di essa riscontrate negli anni precedenti⁹.

La più recente stagione dei tagli agli organici delle amministrazioni pubbliche è iniziata con l'adozione dell'art. 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il quale ha previsto "al fine di razionalizzare e ottimizzare l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento dei Ministeri", l'adozione di regolamenti, ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis della legge n. 400/1988 (in ragione della riserva di legge relativa di cui all'art. 97 Cost.¹⁰), volti a rior-

ganizzare gli uffici di livello dirigenziale generale e non generale, procedendo ad una riduzione non inferiore al 10 per cento dei primi e del 5 per cento dei secondi, pur prevedendo la garanzia dell'assunzione di nuovi dirigenti ai sensi dell'art. 28, commi 2, 3 e 4, del decreto-legislativo 30 marzo 2001, n. 165 in una misura non inferiore al 10 per cento degli uffici dirigenziali (art. 1, comma 404, lett. a), della legge n. 296/2006). A conti fatti, tale norma, più che una riduzione delle piante organiche dirigenziali, era volta a favorire un *turn over* dei dirigenti, in modo da assicurare l'ingresso nelle amministrazioni di "nuove leve" di manager pubblici.

La Finanziaria 2007, peraltro, prevedeva anche la necessità di procedere alla gestione unitaria del personale e dei servizi comuni anche mediante: strumenti di innovazione amministrativa (art. 1, comma 404, lett. a), della legge n. 296/2006); la rideterminazione delle strutture periferiche delle amministrazioni centrali, anche attraverso la riorganizzazione delle prefetture-uffici territoriali del Governo; l'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali; l'istituzione di servizi comuni e l'utilizzazione in via prioritaria dei beni immobili di proprietà pubblica.

La norma proseguiva (lettere d), e) ed f), dell'art. 1, comma 404) con l'imposizione di procedere ad una riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo, con la riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio di elevata specializzazione (a cui seguiranno nuove riduzioni disposte con l'art. 2, comma 634, della legge n. 244/2007, con l'art. 68 del d.l. n. 112/2008 e con l'art. 6 del d.l. n. 78/2010¹¹, riprendendo

⁹ Come segnalato da R. PEREZ, *Prime osservazioni sulla spending review*, in *Astrid Rassegna*, fasc. 26, 15 luglio 2008, p. 1-2, "dalla necessità di una maggiore efficienza nei servizi, in vista di una possibile diminuzione dei loro costi e come leva di maggiori investimenti, nasce il più recente tentativo di revisione della spesa, la *spending review* (Sr), previsto dalla legge finanziaria per il 2007. [...] La Sr segnala, sotto questo aspetto, la necessità di una rottura, rispetto ad un indirizzo opposto seguito in passato, anche se molto criticato. La rottura si era resa necessaria dopo aver constatato l'incapacità dei pubblici poteri di selezionare, tra le diverse attività pubbliche, quelle meritevoli di essere sostenute. La prassi seguita era, infatti, quella di confermare interventi e spese già svolti e finanziati, purché, sotto il profilo formale, fossero previsti da una legge, non importa se superata o, peggio, restata priva di attuazione. Con la conseguenza che tutte le attività, sia quelle realizzate con successo dalle singole amministrazioni, sia quelle non eseguite o solo parzialmente svolte, essendo previste dalla normativa vigente, venivano contemplate nel bilancio dello Stato, ottenendo, anno dopo anno, un finanziamento legato all'entità delle somme accreditate nell'esercizio precedente, indipendentemente dai risultati raggiunti (cd. finanziamento della spesa storica)".

¹⁰ Sul tema v. N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2003; A.A. CERVATI, *Delegificazione*, in *Enc. giur.*, vol. X, Roma, 1997, p. 2 ss.; A. PIZZORUSSO, *Delegificazione*, in *Enc. dir.*, vol. agg. III, Milano, 1999; F. SORRENTINO, *Legalità e delegificazione*, in C. PINELLI (a cura di), *Amministrazione e legalità: fonti normative e ordinamenti*, Milano, 2000; G. D'AURIA, *L'organizzazione dei ministeri dopo*

il nuovo Titolo V della Costituzione, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 6, 2006, p. 374 ss.; E. CATELANI, *Gli atti di organizzazione dei ministeri: la crisi della riforma?*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Torino, 2007; G. DI COSIMO, *Delegificazione e tutela giurisdizionale*, in *Quad. cost.*, fasc. 2, 2002, p. 242 ss.

¹¹ A cui ha fatto seguito la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 agosto 2010 "Indirizzi interpretativi in

quanto già disposto, con scarsissimi risultati applicativi, con l'art. 1, comma 28, della legge n. 537/1993, con l'art. 12, comma 1, lett. g), della legge n. 59/1997, con l'art. 41, della legge n. 449/1997, con l'art. 18 della legge n. 448/2001 e con l'art. 29 del d.l. n. 223/2006, conv. dalla legge n. 248/2006), con la riduzione delle dotazioni organiche in modo da assicurare che il personale utilizzato per le funzioni di supporto¹² non ecceda il 15 per cento del totale delle risorse umane complessivamente utilizzate da ogni amministrazione.

Molto in sintesi, le misure del 2006 dettate dal Governo Prodi II, espresso dalla maggioranza parlamentare eletta nel maggio dello stesso anno, erano assai simili (anche in termini di disposizioni adottate) a quelle che saranno descritte in questo lavoro, adottate dal Governo "tecnico" del 2012: esse, però, furono in gran parte vanificate da procedure attuative solo formalmente rispondenti a quanto disposto dalla legge. Insomma, giova rilevare che sin dal 2006 si era sentita la necessità di procedere ad interventi volti a rendere effettivamente efficiente ed efficace la pubblica amministrazione, anche attraverso una razionalizzazione delle risorse umane impiegate e soprattutto con una decisa revisione della spesa (al secolo, *"spending review"*).

2.2. L'art. 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112

Dopo l'avvicendamento politico avvenuto nel maggio 2008, con l'avvento del Governo Berlusconi IV e con una maggioranza, dunque, di centrodestra rispetto alla precedente compagine di centrosinistra, tra i primi provvedimenti adottati

dal nuovo Esecutivo c'è stato il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributari" (una vera e propria legge finanziaria anticipata), conv. con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, al cui interno era contenuto l'art. 74 rubricato "Riduzione degli assetti organizzativi". Il d.l. n. 112/2008 continua nel solco della tradizione, inaugurata nel 2006 (con il d.l. 4 luglio 2006, n. 223 "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale", conv. con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248), dei provvedimenti legislativi d'urgenza che anticipano la manovra finanziaria di fine anno, pratica che tende ad erodere la fondamentale competenza del Parlamento in ordine alla determinazione delle misure generali di carattere economico-finanziario che il Governo dovrebbe limitarsi a proporre e non ad "imporre" all'organo di rappresentanza dei cittadini, che può sì intervenire in sede di conversione dei decreti-legge, ma nel contesto dei tempi contingentati dei regolamenti parlamentari riservati alla conversione degli atti legislativi d'urgenza adottati dal Governo¹³ e, soprattutto con una pressione mediatica e sociale che fa spesso apparire il Parlamento su posizioni antagoniste rispetto all'Esecutivo¹⁴.

¹³ In realtà, nel 2007, con il d.l. 2 luglio 2007, n. 81, conv. con modificazioni dalla legge 3 agosto 2007, n. 127, l'anticipo nel periodo estivo di misure economico-finanziarie da parte del Governo è stato limitato e la legge 24 dicembre 2007, n. 244, è stata una legge finanziaria "classica".

¹⁴ Anche secondo F. GNUGNES, *Elementi di continuità nella distorsione delle decisioni di bilancio in Italia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2011, fasc. 5, p. 1057 ss., "la patologia che caratterizza questa fase del rapporto tra governo e parlamento nell'indirizzo della finanza pubblica si manifesta attraverso il frequente ricorso ai decreti legge e al voto di fiducia, soprattutto dopo il 2002. Negli ultimi anni peraltro, si

materia di riordino degli organismi collegiali e di riduzione dei costi degli apparati amministrativi" (in G.U. n. 227 del 28 settembre 2010).

¹² Intese come competenze relative alla gestione delle risorse umane, dei sistemi informativi, dei servizi manutentivi e logistici, degli affari generali, dei provveditorati e della contabilità).

La congiuntura internazionale e il “perenne” stato di sofferenza economico-finanziaria, mai evidentemente affrontati con misure realmente strutturali e risolutive (complici anche i continui “aggravamenti” della crisi globale) hanno giustificato, tra il 2006 e il 2012, la superfetazione di decreti-legge che hanno sostanzialmente stravolto la sessione di bilancio di fine anno che si svolge nelle Aule parlamentari.

Le linee di intervento per la razionalizzazione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni si sono fondate, sin dal 2006, su alcuni punti fondamentali:

- la riduzione numerica degli organici del personale a tempo indeterminato con qualifica dirigenziale e non dirigenziale;
- la riduzione della quota percentuale del personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto;
- la riorganizzazione delle strutture periferiche delle amministrazioni centrali (incluse quelle estere dipendenti dal Ministero degli Esteri);
- la soppressione di enti e organismi svolgenti compiti e funzioni da ricondurre all’attribuzione delle strutture ministeriali ordinarie¹⁵;

è accentuata la prassi di ricorrere ad un decreto legge che anticipa la manovra che sarà successivamente trasfusa in un articolo unico della legge finanziaria su cui verrà posto il voto di fiducia [cfr. B.G. Mattarella, *Riflessioni sulla legittimità costituzionale delle ultime leggi finanziarie*, in *Quaderni costituzionali* n. 4/2006, p. 783 e ss.; A. PALANZA, *La procedura di bilancio in Parlamento*, in (a cura di) R. PEREZ, *Parlamento*, in *Finanza pubblica e Finanza privata, i mutui subprime e la spending review*, Rimini, 2008, p. 174 e ss.]. Ciò implica conseguenze non solo rispetto alla marginalizzazione del Parlamento, ma soprattutto rispetto alle procedure di esame e approvazione della manovra finanziaria la cui distorsione incide sulle performance di bilancio attese”.

¹⁵ In proposito, sia consentito rinviare a V. SARCONI, *Commento al d.l. n. 112/2008. Il riordino degli enti pubblici e degli organismi collegiali*, in *Amministrativamente*, n. 1/2009, Rivista elettronica di diritto e pratica delle amministrazioni pubbli-

- la soppressione di organismi collegiali (comitati, commissioni, ecc.) non essenziali¹⁶;
- la rideterminazione numerica e competenziale di enti locali o forme associative di essi;
- la riduzione dei c.d. “costi della politica” o, meglio, quella parte di essi sostenuti per il finanziamento delle risorse di supporto agli organi politici.

In particolare, l’attenzione del legislatore si è concentrata sull’adozione di misure volte a ridurre il numero dei dipendenti pubblici, in particolare di quelli della pubblica amministrazione centrale (anche perché la materia “ordinamento e organizzazione amministrativa” delle regioni e degli enti locali deve considerarsi di competenza non statale ma delle regioni, salva la riconduzione di determinate norme non a tale fattispecie ma alla competenza statale di coordinamento della finanza pubblica¹⁷), anche grazie al blocco

che pubblicata in internet all’indirizzo www.amministrativamente.com.

¹⁶ V. nota precedente.

¹⁷ Come osservato da M. CALCAGNILE, *Organizzazione degli uffici e riserva di amministrazione nello Stato delle autonomie*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2004, che riprende quanto sostenuto da F. MERLONI, *Il destino dell’ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 409 ss., “dopo la riforma costituzionale del 2001, l’ordinamento degli enti locali non costituisce più una materia unitaria di competenza legislativa statale. Emerge, infatti, la volontà del legislatore costituzionale di conservare tratti unitari (e uniformi) dell’ordinamento degli enti locali soltanto per le sub-materie di cui all’art. 117, comma 2°, lett. p) Cost.; viceversa, per le restanti sub-materie, tra le quali in particolare l’organizzazione degli uffici locali, gli ordinamenti di Comuni e Province potranno subire <<diverse gradazioni di differenziazione>>: su base regionale, se si tratta di profili soggetti a riserva di legge, e persino a livello di singolo ente locale, se si tratta di aspetti lasciati alla piena autonomia normativa degli enti locali”. Peraltro, come è possibile evincere, da ultimo, nella sentenza della Corte costituzionale 6 luglio 2012, n. 173, in www.cortecostituzionale.it, molte delle norme adottate anche con atti legislativi d’urgenza da

del c.d. "turn over"¹⁸, oltre che con la rivisitazione delle piante organiche delle diverse amministrazioni. Peraltro, ai sensi dell'art. 74, comma 1, del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, emanato a seguito della delega contenuta nella legge 4 marzo 2009, n. 15, alcuni articoli del medesimo decreto sono stati ricondotti a materie che si assumono rientrare nella potestà legislativa esclusiva esercitata dallo Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettere l) ed m), della Costituzione. Tra dette materie, secondo la norma del 2009, sarebbe da collocarsi l'organizzazione e disciplina degli uffici e delle dotazioni organiche, di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001¹⁹.

Con l'art. 74 del d.l. n. 112/2008 è stata disposta la riduzione degli uffici dirigenziali e di quelli di livello non generale in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 e al 15 per cento di quelli esistenti al 30 settembre 2008, nonché la riduzione del 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero di posti in organico del personale non dirigenziale. Ai sensi del comma 1 dell'art. 74, inoltre, le amministrazioni avrebbero dovuto adottare misure volte alla concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali attraverso il

riordino delle competenze degli uffici; all'unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali, salvo specifiche esigenze organizzative, derivanti anche dalle connessioni con la rete periferica, riducendo, in ogni caso, il numero degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale adibiti allo svolgimento di tali compiti; a ridurre il contingente di personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto in misura non inferiore al dieci per cento, con contestuale riallocazione delle risorse umane eccedenti tale limite negli uffici che svolgono funzioni istituzionali.

Anche in questo caso, peraltro, come nell'analoga disposizione del 2006, era prevista la riduzione delle dotazioni organiche del personale con qualifica dirigenziale, ferma restando la possibilità dell'immissione di nuovi dirigenti, nei termini previsti dall'articolo 1, comma 404, lettera a), della legge n. 296/2006.

Anche ai sensi della norma del 2008, inoltre, le amministrazioni potevano disciplinare, mediante appositi accordi, forme di esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, compresa la gestione del personale, nonché l'utilizzo congiunto delle risorse umane in servizio presso le strutture centrali e periferiche, e i regolamenti di riduzione e rideterminazione delle competenze del personale potevano prevedere anche una nuova articolazione della rete periferica su base regionale o interregionale, oppure, in alternativa, la riorganizzazione delle esistenti strutture periferiche nell'ambito delle prefetture-uffici territoriali del Governo nel rispetto delle procedure previste dall'articolo 1, comma 404, lettera c), della legge n. 296/2006.

Come già previsto dall'art. 1, comma 410, della legge n. 296/2006, la misura punitiva disposta contro le amministrazioni inadempienti consisteva nel divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualunque titolo e con qualsiasi tipologia di contratto (art. 74, comma 6).

parte del Governo o con leggi ordinarie dal Parlamento, che impattano sull'organizzazione amministrativa, sono state ritenute legittime poiché emanate dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche se la Consulta ha ribadito che le misure attinenti all'organizzazione di enti non statali sono da ricondursi alla competenza legislativa residuale regionale.

¹⁸ Recentemente, il blocco del *turn over* nelle pubbliche amministrazioni è stato imposto con l'art. 3, comma 102, della legge n. 244/2007, seguito poi dall'art. 66, comma 7, del d.l. n. 112/2008, dall'articolo 2, comma 206, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Finanziaria per il 2010), dall'articolo 9 del d.l. n. 78/2010, dall'articolo 16 del d.l. n. 98/2011 e, da ultimo, in particolare, con l'art. 14 del d.l. n. 95/2012.

¹⁹ Secondo la Corte costituzionale, sent. 12 novembre 2010, n. 324, in www.cortecostituzionale.it, non sussiste violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., quando le norme statali non attengono espressamente a competenze residuali regionali (ad es. organizzazione delle Regioni e degli uffici regionali, organizzazione degli enti locali).

Dai “tagli” del 2008 restavano escluse le strutture del comparto sicurezza, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco.

I tagli avrebbero dovuto effettuarsi per mezzo di regolamenti da adottarsi entri il 30 novembre 2008. Tale termine è stato prorogato, in seguito, al 31 maggio 2009 dall’art. 41, comma 10, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207 (c.d. “Milleproroghe”), conv. con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14.

2.3. L’art. 2 del d.l. n. 194/2009

L’art. 2, comma 8-bis, del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, recante “Proroga di termini previsti da disposizioni legislative (c.d. “Milleproroghe 2009”) ha previsto, all’esito della riduzione degli assetti organizzativi prevista dall’art. 74 del d.l. n. 112/2008, un’ulteriore riduzione, da apportare entro il 30 giugno 2010, degli uffici dirigenziali di livello non generale, e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10 per cento di quelli risultanti a seguito dell’applicazione della misura restrittiva del 2008, e la riduzione del 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico del personale non dirigenziale.

Con l’art. 2, comma 7-bis, del d.l. n. 194/2009 sono state rimodulate, invece, le percentuali dei tagli a carico della Presidenza del Consiglio dei Ministri da eseguirsi ai sensi dell’art. 74 del d.l. n. 112/2008, che sono state rideterminate in una riduzione degli organici dirigenziali pari al 7 per cento della dotazione di livello dirigenziale generale e al 15 per cento di quella di livello non generale, peraltro da attuarsi con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, che riconosce una specifica autonomia organizzativa alla Presidenza del Consiglio.

2.4. L’art. 9 del d.l. n. 78/2010

Il contenimento delle spese in materia di impiego pubblico costituisce l’oggetto dell’art. 9 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (anch’esso adottato per

disporre misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), che dispone, tra l’altro, al comma 1, il blocco degli adeguamenti stipendiali dei dipendenti pubblici per gli anni 2011, 2012 e 2013 e la riduzione percentuale, seppur provvisoria e non a regime, degli emolumenti particolarmente elevati (superiori a 90.000 e a 150.000 euro), sino al 31 dicembre 2013²⁰, oltre a tutta una serie di misure atte a “sterilizzare” i costi per i rinnovi contrattuali anche a decorrere dal 2013 (non saranno previsti “arretrati” per gli anni in cui non si sono svolte le tornate contrattuali), a comprimere le risorse destinate al trattamento accessorio del personale, a tagliare del 50% la spesa per il personale assunto con contratti a tempo determinato.

Lo stesso d.l. n. 78/2010, inoltre, contiene una norma specifica per la Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 3), la quale è stata chiamata all’eliminazione di posti negli organici dirigen-

²⁰ La Corte costituzionale, con la sentenza 11 ottobre 2012, n. 223, in www.cortecostituzionale.it, ha dichiarato incostituzionale questa misura poiché assimilabile ad un’imposizione tributaria indebitamente prevista per una sola categoria di lavoratori. Per la Consulta “la normativa, nonostante la formulazione letterale della norma in esame, non può considerarsi una riduzione delle retribuzioni, come sostiene l’Avvocatura dello Stato, allorché, nella memoria difensiva, individua la necessità dell’intervento nel suggerimento dei presidenti (uscente e nominato) della BCE (banca centrale per la moneta unica europea) contenuto in una lettera al Governo italiano. Si tratta, invece, di una imposta speciale prevista nei confronti dei soli pubblici dipendenti”. La Corte ha precisato che “l’eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano. Tuttavia, è compito dello Stato garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale, il quale, certo, non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con altrettanta certezza non può consentire deroghe al principio di uguaglianza, sul quale è fondato l’ordinamento costituzionale”.

ziali per conseguire un risparmio non inferiore a 7 milioni di euro, oltre a contenere il budget per le strutture di missione di cui all'articolo 7 del d.lgs. n. 303/1999, per un totale di 3 milioni di euro.

2.5. L'art. 1 del d.l. n. 138/2011

Il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", conv. con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, introduce nuovi tagli alle dotazioni organiche delle amministrazioni pubbliche. Viene disposto, in particolare, che entro il 31 marzo 2012 debbano essere ridotti del 10 per cento gli uffici dirigenziali di livello non generale e del 10 per cento la spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico del personale non dirigenziale, rispetto alle quote risultanti dall'applicazione delle disposizioni già contenute nell'art. 74, comma 1 del d.l. n. 112/2008 e nell'art. 2, comma 8-bis del d.l. n. 194/2009.

Le modalità attuative di tale disposizione sono le medesime di quelle previste dall'art. 41, comma 10 del d.l. n. 207/2008²¹.

Ai sensi dell'art. 1, comma 5, del d.l. n. 138/2011, sono rimaste escluse da questi nuovi tagli alcune amministrazioni e categorie di dipendenti: la Presidenza del Consiglio dei Ministri, le Autorità di bacino di rilievo nazionale, il Corpo della polizia penitenziaria, i magistrati, il personale amministrativo operante presso gli uffici giudiziari, l'Agenzia italiana del farmaco, le strutture del comparto sicurezza, delle Forze armate, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché il

personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3, comma 1 del d.lgs. n. 165/2001.

Tanto le misure previste nella legge n. 296/2006, quanto quelle contenute nel d.l. n. 112/2008, nel d.l. n. 94/2009, nel d.l. n. 78/2010 e nel d.l. n. 138/2011 costituiscono veri e propri "tagli lineari", che hanno interessato tanto le amministrazioni meno "virtuose", quanto quelle più "opereuse" e già versanti in situazioni di carenze di organico", come, d'altronde, il blocco degli stipendi pubblici e le altre misure di contenimento della spesa (taglio alla formazione, ecc.), che interessano tutti i dipendenti pubblici e colpiscono indistintamente lavoratori altamente qualificati ed economicamente produttivi, quanto lavoratori assurti anche alle più elevate qualifiche funzionali ed a livelli retributivi sopra la media che incarnano lo spauracchio del "fannullone" di brunettiana memoria²².

2.6. Gli effetti delle misure adottate negli anni 2006-2011

Nonostante il fatto che l'impatto di alcune disposizioni volte alla riduzione degli assetti organizzativi pubblici avrebbe dovuto essere maggiormente incisivo²³, si può affermare che le

²² Sul tema, v. G. VALOTTI, *Fannulloni si diventa*, Università Bocconi Editore, Milano, 2009.

²³ Secondo G. SCIULLO, *La semplificazione dell'organizzazione*, cit. p. 413 ss., si è assistito al "sostanziale fallimento delle riforme avviate dalla fine degli anni Novanta". In attuazione della Finanziaria 2007, ad esempio, "solo il Ministero dell'economia ha ridotto in modo consistente la propria presenza sul territorio". L'A. nota come negli interventi legislativi degli anni 2006-2008, "la semplificazione organizzativa, prevalentemente realizzata attraverso tagli lineari, appare dettata da impellenti esigenze di contenimento/riduzione della spesa pubblica, peraltro in qualche caso contraddette" da misure "espansive" come quelle concernenti la stabilizzazione dei precari (art. 1, commi 417-420, della legge n. 296/2006). Ancora, "in sede di valutazione di tali misure sono state evidenziate alcune criticità: il ritardo e il numero contenuto dei regolamenti adottati [la Corte dei Conti rileva che, ad anno 2008 inoltrato, solo dieci sui diciotto ministeri previsti dal d.l. n. 181/2006 avevano prov-

²¹ Art. 41, comma 10, del d.l. n. 207/2008: "il potere di adozione da parte dei Ministeri degli atti applicativi delle riduzioni degli assetti organizzativi di cui all'articolo 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è differito al 31 maggio 2009, ferma la facoltà per i predetti Ministeri di provvedere alla riduzione delle dotazioni organiche con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro il medesimo termine".

misure adottate dal legislatore ordinario e, in gran parte, dal legislatore d'urgenza nel quinquennio 2006-2011 hanno prodotto significativi risultati, tanto in termini economici, quanto in relazione alla diminuzione numerica dei dipendenti pubblici.

La Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, nella Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico²⁴, ha evidenziato i risultati delle "misure di contenimento della spesa di personale recate dal decreto-legge n. 78 del 2010, già di per sé severe e impegnative, [che] sono state completate e rafforzate dalle due manovre estive del 2011 [d.l. n. 98/2011 e d.l. n. 138/2011], dalla legge di stabilità per il 2012 [legge 12 novembre 2011, n. 183 e dal c.d. decreto "Salva Italia" [d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2012, n. 214]]"²⁵.

La Corte ha rilevato che le misure di contenimento della spesa di personale "hanno prodotto, già nel 2011, effetti finanziari superiori a quelli programmati"²⁶ (diminuzione dei redditi da lavoro dipendente nella P.A. dell'1,2 per cento – rilevato dall'ISTAT – rispetto allo 0,6 per cento atteso dal Governo).

Per la prima volta dalla privatizzazione del pubblico impiego, il conto annuale redatto dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) ha rilevato una diminuzione dell'1,5 per cento del costo del personale pubblico nel 2010 rispetto al 2009, con una spesa che si era attestata a 152,2 miliardi di euro²⁷.

Secondo i dati elaborati dalla Corte dei Conti²⁸, invece, dal 2009 al 2010 vi sarebbe stato un incremento della spesa complessiva per le retribuzioni del settore pubblico che è passata da 171,05 a 172,08 miliardi di euro.

La Commissione europea ha previsto, però, che la spesa subirà delle decise flessioni nel 2012 (per attestarsi a 169,19 miliardi) e nel 2013 (168,41 miliardi). L'importanza del dato è ancor più apprezzabile se lo si confronta con quello di altri paesi europei:

- la Germania ha speso, per le retribuzioni nel settore pubblico, 198,43 miliardi di euro nel 2011 e ne spenderà 202,40 nel 2012 e 205,44 nel 2013;
- la Francia, per l'analoga tipologia di spesa, ha registrato un'uscita di 264,43 miliardi di euro nel 2011 e ne registrerà 268,2 nel 2012 e 272,05 nel 2013;
- il Regno Unito, per retribuire i propri dipendenti pubblici, ha speso 192,99 miliardi nel 2011 e ne spenderà 194,64 nel 2012 e 196,59 nel 2013.

I dipendenti pubblici italiani erano, nel 2010, 3.522.200 (a fronte dei 3.635.900 del 2006 - con una media di 14,4 lavoratori pubblici ogni 100 occupati²⁹). Nello stesso anno erano 4.434.000 in Germania e 5.735.000 nel Regno Unito (l'ultimo dato utile per la Francia è quello del 2009 con 6.081.000 dipendenti)³⁰.

veduto al riguardo]; il riordino lasciato nelle mani dei singoli apparati, il non collegamento fra i tagli, funzioni svolte e processi operativi; il conseguente rischio che nel medio periodo il livello della spesa torni a crescere".

²⁴ Del. N. 13/CONTR/CL/12 del 14 maggio 2012, redatta in attuazione dell'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001.

²⁵ Ibidem, p. 3.

²⁶ Ibidem, p. 8.

²⁷ La rilevazione della consistenza del personale e delle relative spese (conto annuale) viene effettuata, a partire dal 1992, dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ai sensi dell'art. 60 (controllo del costo del lavoro), titolo

V, del decreto legislativo n. 165/2001. Essa è una rilevazione di tipo censuario, che coinvolge oltre 10 mila amministrazioni pubbliche che occupano circa 3,4 milioni di dipendenti con rapporto di lavoro stabile o flessibile (a fronte di un totale di circa 3,5 milioni di dipendenti pubblici totali).

²⁸ Elaborati su dati Eurostat (fonte ISTAT).

²⁹ Contro i 22,8 dipendenti pubblici ogni 100 occupati in Francia, i 19,7 del Regno Unito e i 10,9 della Germania.

³⁰ Il numero complessivo dei dipendenti pubblici è in aumento in tutti i maggiori Paesi dell'Unione europea, mentre è in costante calo in Italia.

L'andamento delle retribuzioni lorde reali dei lavoratori pubblici italiani³¹ è crollato ai livelli del 2003, e nel 2012 scenderà sino a raggiungere il valore del 2002, sempre che nuove misure erosive dei salari pubblici non contribuiscano ad acuire maggiormente tale svalutazione.

Come si può già agevolmente constatare dal richiamo di questi pochi dati, la situazione strutturale del pubblico impiego italiano non è particolarmente negativa. Ciò che invece depone a sfavore del settore è la scarsa qualità media dei lavoratori pubblici italiani e il loro indice di produttività. Sempre secondo i dati della Corte dei Conti³² l'andamento della produttività e del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP)³³ è costantemente in diminuzione nel settore pubblico, tanto da doversi constatare che "in un contesto caratterizzato dalla perdita di competitività del sistema Italia, preoccupanti segnali riguardano la produttività del settore pubblico"³⁴.

Il vero "gap dell'Italia, in confronto con gli altri paesi europei" non è, dunque, da ricercare "nell'eccessivo numero dei dipendenti pubblici o nell'andamento della spesa di personale" ma, piuttosto, nella non adeguata produttività che essi riescono a garantire. È innegabile, peraltro, rilevare, che "le misure di riduzione del personale necessitano di essere accompagnate dall'attuazione di un'effettiva mobilità tra i diversi comparti e i diversi enti, tale da rimodulare la consistenza dei dipendenti sulla base del reale fabbisogno di attività amministrativa"³⁵.

Infine, il recupero della produttività dei dipendenti pubblici non può prescindere "da una ripresa degli investimenti in nuove tecnologie e da conseguenti, mirati percorsi di formazione e

riqualificazione del personale", da intendersi non come "semplice" adeguamento economico di soggetti professionalmente inadeguati, ma da assumersi come necessità di consentire al management pubblico (anch'esso non sempre adeguato alle esigenze delle amministrazioni) di poter contare su funzionari preparati e aggiornati.

3. Le novità del 2012

L'art. 2 del d.l. n. 95/2012 interviene sulla disciplina delle modalità di riduzione degli assetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche con elementi di parziale originalità rispetto al passato pur ricalcando, a volte anche letteralmente, alcune misure già presentate sin dal 2006 dai Governi precedenti. La norma, come sostenuto dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione³⁶, persegue il riassetto organizzativo dell'apparato amministrativo seguendo il criterio dei tagli "differenziati" e non "lineari", come accaduto in passato. Tale affermazione sarebbe suffragata dal complessivo meccanismo descritto nella norma in parola che consente, tramite lo strumento della "compensazione" (interna, verticale, orizzontale, vedi *infra*) di gestire, a livello centrale, da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dip.to della funzione pubblica, le proposte di riduzione formulate dalle singole amministrazioni.

L'art. 2, comma 1, alle lettere a) e b) del d.l. n. 95/2012, infatti, prevede che gli uffici dirigenziali, di livello generale e di livello non generale, e le relative dotazioni organiche, siano ridotti in misura non inferiore, per entrambe le tipologie di uffici e per ciascuna dotazione, del 20 per cento rispetto a quelli già esistenti.

³¹ Frutto del rapporto tra retribuzioni lorde e deflatore consumi nazionali in riferimento al 2000.

³² Del. N. 13/CONTR/CL/12 del 14 maggio 2012, p. 49.

³³ Rappresentato dal costo totale (salari, stipendi e benefit) di un'unità del fattore produttivo per ogni unità di prodotto.

³⁴ Del. N. 13/CONTR/CL/12 del 14 maggio 2012, p. 49.

³⁵ Ibidem, p. 50.

³⁶ Nella direttiva n. 10 del 24 settembre 2012, della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica – UORCC.PA, Servizio per l'organizzazione degli uffici ed i fabbisogni del personale delle pubbliche amministrazioni, la programmazione delle assunzioni, il reclutamento, la mobilità e la valutazione, disponibile sul sito internet www.funzionepubblica.it.

La medesima norma, inoltre, prescrive una riduzione della spesa sostenuta per le dotazioni organiche del personale non dirigenziale non inferiore al 10 per cento. La *ratio* della norma è tesa a conseguire un'effettiva sovrapposizione tra i posti disponibili in organico e i posti effettivamente ricoperti. Peraltro, le percentuali sopra indicate rappresentano "il valore minimo che viene richiesto alla platea dei destinatari".

Per la determinazione e la quantificazione dei "tagli" da effettuare viene adottato "lo strumento unico del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri centralizzato (uno o più provvedimenti)". È il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, a disporre le riduzioni in argomento, sulla base delle proposte inviate dalle amministrazioni interessate, redatte su apposita modulistica acclusa alla citata direttiva n. 10/2012 (che dovevano pervenire entro il 30 ottobre 2012).

Le amministrazioni possono presentare misure di "compensazioni interna", proponendo tagli più ingenti per determinate strutture piuttosto che per altre, oppure tagli diversificati per gli enti vigilati (compensazione verticale), con l'obiettivo complessivo di rispettare le percentuali determinate dal decreto-legge. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, invece, può operare delle compensazioni tra amministrazioni (compensazione orizzontale).

Alcuni dicasteri, e i relativi enti vigilati, dunque, possono essere soggetti a tagli più cospicui del 20 per cento per i dirigenti e del 10 per cento della spesa per il personale non dirigenziale (c.d. "livelli delle qualifiche"), a fronte di amministrazioni alle quali, invece, possono essere applicate aliquote di riduzione del contingente di personale inferiori a quelle previste dall'art. 2, comma 1, lettere a) e b), del d.l. n. 95/2012.

In sede di compensazione orizzontale, infatti, ci potrebbero essere amministrazioni aventi dotazioni organiche fortemente scoperte, ovvero con

un numero di dirigenti o funzionari in servizio assai inferiori rispetto a quelli previsti dalle tabelle delle dotazioni organiche, alle quali sarebbe possibile operare tagli più marcati rispetto ad amministrazioni con organici che, in seguito all'applicazione dei tagli, presentassero situazioni di personale in soprannumero, comunque gestibili in base a quanto disposto dal comma 11 e seguenti dell'art. 2 del d.l. n. 95/2012.

Le riduzioni di personale o, meglio, delle dotazioni organiche di personale, devono essere razionali, poiché possono essere "effettuate selettivamente, anche tenendo conto della specificità delle singole amministrazioni, in misura non inferiore alle percentuali previste, a condizione che la differenza sia recuperata operando una maggiore riduzione delle rispettive dotazioni organiche di altra amministrazione".

Le amministrazioni possono, dunque, proporre *compensazioni interne* tra i propri uffici e *compensazioni verticali* tra i propri enti vigilati "a condizione che la differenza tra la riduzione in difetto operata rispetto alla percentuale prevista dalla norma, sia recuperata con una riduzione in eccesso sulle dotazioni organiche del Ministro o di altro ente vigilato"³⁷.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, invece, può disporre *compensazioni trasversali* "per assicurare, in coerenza con il disegno del legislatore, il processo interno di ridistribuzione del personale tra amministrazioni centrali"³⁸.

Il procedimento di riduzione descritto dovrebbe poter garantire quei "tagli selettivi" che il Governo auspica possano consentire di far superare la logica dei "tagli lineari".

Anche il d.l. n. 95/2012 prevede blocco delle assunzioni, peraltro già fortemente contingentate dalla precedente legislazione in materia, per le amministrazioni in relazione alle quali non siano stati emanati i provvedimenti di quantificazione dei tagli entro il 31 ottobre 2012. In via transito-

³⁷ Direttiva Dip.to funzione pubblica n. 10/2012, p. 9.

³⁸ Ibidem, p. 11.

ria (art. 2, comma 6, d.l. n. 95/2012) le dotazioni organiche sono individuate in misura pari ai posti coperti alla data di entrata in vigore del decreto, ovvero il 7 luglio 2012.

3.1. La procedura alternativa dei provvedimenti di riorganizzazione

Una volta quantificati i tagli da effettuare sarà necessario adottare i singoli provvedimenti di riorganizzazione che dovranno redistribuire, tra l'altro, le competenze degli uffici dirigenziali soppressi e riarticolare, dunque, il sistema organizzativo di ogni amministrazione.

L'art. 27 del d.lgs. n. 165/2001 prevede che l'organizzazione delle amministrazioni sia disciplinata secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti o dalla specifica normativa di riferimento. In coerenza con la riserva di legge relativa prevista dall'art. 97 della Costituzione, per ciò che concerne i Ministeri, l'organizzazione delle strutture è disciplinata con l'adozione di regolamenti di cui all'art. 17, comma 4-bis, della legge n. 400/1988.

L'art. 2, comma 10, del d.l. n. 95/2012 dispone che le amministrazioni interessate dalle riduzioni delle dotazioni organiche (per le eccezioni si vedrà meglio *infra*) debbono predisporre, entro sei mesi dall'adozione dei decreti di quantificazione dei tagli di cui al comma 5 del medesimo articolo, i propri regolamenti di organizzazione. che devono contenere, tra l'altro, disposizioni volte a razionalizzare l'articolazione degli uffici, anche tramite l'eliminazione di eventuali duplicazioni di competenze; riorganizzare gli uffici che svolgono funzioni ispettive e di controllo; rideterminare la propria rete di uffici periferici, soprattutto con l'unificazione delle strutture che provvedono alla gestione del personale e svolgono competenze logistiche o strumentali; concludere accordi con altre amministrazioni al fine di utilizzare le nuove tecnologie per la gestione del personale e svolgono competenze logistiche o strumentali (disposizione programmatica, questa, di difficile realizzazione pratica).

Infine, la lett. f) del citato comma 10 recita il *de profundis* degli incarichi dirigenziali c.d. "di staff", ovvero di studio, consulenza e ricerca, conferiti ai sensi dell'art. 19, comma 10, del d.lgs. n. 165/2001, che devono essere "tendenzialmente eliminati". In tale ultimo caso, forse, si sarebbe potuto essere più incisivi, prevedendo la soppressione della norma in questione, fatta salva la durata di tali tipologie di incarichi già in essere sino alla scadenza naturale dei relativi contratti.

Al fine di "semplificare ed accelerare il riordino" delle amministrazioni, la legge di conversione ha inserito nell'art. 2 del d.l. n. 95/2012 il comma 10-ter, secondo il quale in luogo dei d.P.R. previsti dalla normativa vigente, per la riorganizzazione delle amministrazioni possono essere adottati regolamenti con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze. Tali decreti sono soggetti al controllo preventivo della Corte dei Conti e sugli stessi decreti il Presidente del Consiglio dei Ministri ha la facoltà di chiedere il parere, comunque non vincolante, del Consiglio di Stato. L'entrata in vigore di tali decreti comporta l'abrogazione del precedente regolamento di organizzazione dell'amministrazione interessata.

Questa procedura "semplificata" è esperibile, peraltro, solo entro il 31 dicembre 2012. In luogo, dunque, di un d.P.R. soggetto a parere preventivo del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti (le quali sono tenute a pronunciarsi entro 30 giorni), che risponde ad una scelta di delegificazione coerente con la riserva di legge *ex art. 97 Cost.*, possono essere adottati regolamenti del Presidente del Consiglio dei Ministri che non sono soggetti al parere obbligatorio del Consiglio di Stato, né tantomeno a quello degli organi parlamentari competenti. Si tratta, in sostanza, di una "super-delegificazione" della materia che si concretizza

nell'adozione di atti più assimilabili ai regolamenti ministeriali ed interministeriali (soggetti al parere preventivo della Corte dei Conti), piuttosto che ai regolamenti governativi che "determinano le norme generali regolatrici della materia"³⁹.

Il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti previsto per la procedura semplificata sembra, peraltro, garantire un maggior rigore di verifica rispetto al sindacato di tipo "politico" che effettuano le Commissioni parlamentari e alle pur pregevoli indicazioni che può fornire il Consiglio di Stato, ma in una sede consultiva e con una forza giuridica senz'altro meno vincolante rispetto ad un eventuale rifiuto del visto di registrazione del Giudice contabile.

Se il legislatore ha ritenuto tale alternativa più garantista in relazione alla preventiva valutazione amministrativo-contabile, avrebbe potuto, forse, introdurla con maggiore "decisione" rendendola non alternativa a quella ex art. 17 della legge n. 400/1988 ma sostitutiva di essa, così anche eliminando possibili margini di confusione da parte degli attori coinvolti nei processi di riorganizzazione.

La procedura semplificata, però, potrebbe prestare il fianco ad un'ipotesi di incostituzionalità laddove fosse interpretata in misura stringente la riserva di legge ex art. 97 Cost. La procedura di cui all'art. 17, comma 4-bis della legge n. 400/1988 fa salva una seppur minima partecipazione del Parlamento (le Commissioni in sede consultiva), mentre la procedura descritta nel d.l. n. 95/2012 esautorava completamente dall'esame preventivo dei provvedimenti di organizzazione le Commissioni parlamentari. Seppur la procedura semplificata appaia maggiormente razionale in termini di valutazione amministrativo-contabile delle scelte organizza-

tive, è innegabile come la procedura ordinaria di cui alla legge n. 400/1988 abbia raggiunto nel tempo, per approssimazioni successive, un equilibrio giuridico tale che siano garantite tanto le necessità di "snellimento" dei processi di (ri)organizzazione delle amministrazioni centrali, quanto le prerogative parlamentari in materia.

L'analisi della dottrina in materia ha, infatti, rilevato "l'esistenza di un fenomeno particolare di 'trasfigurazione' del potere regolamentare, il quale trasforma tali atti nella fonte 'competente' a dare attuazione alle disposizioni sull'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)"⁴⁰. Ora, venuta meno la concertazione sindacale (vedi par. 4), lo "sviamento" del controllo parlamentare e della fase consultiva dinanzi al Consiglio di Stato depositerebbe nelle mani del Governo in maniera pressoché assoluta (previo, però, il necessario visto della Corte dei Conti) una materia che il Costituente aveva affidato alle cure del Parlamento⁴¹.

Peraltro, a fronte della maggiore "delegificazione" della materia appena descritto, nello stesso art. 2 del d.l. n. 95/2012 è prevista l'introduzione di una riserva di legge "assoluta" rispetto ad uno specifico profilo della medesima materia,

⁴⁰ E. LONGO, op. cit., p. 28.

⁴¹ E. LONGO, ibidem, nota come "si deve riconoscere che 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, comma 3, e dell'art. 97 comma 1, impone al legislatore di dettare una disciplina sostanziale della materia, non potendo la legge limitarsi ad autorizzare genericamente l'intervento della fonte regolamentare. L'«elasticità naturale» di queste due riserve ha dimostrato che non è possibile predeterminare a priori lo sviluppo del sistema, il quale resta affidato alle valutazioni contingenti degli organi legislativi, titolari del potere discrezionale di predeterminare le scelte politiche ed amministrative di livello più alto all'interno dei regolamenti".

³⁹ Sembrerebbe trattarsi di "fonti statali secondarie atipiche". In materia, v. C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, in *Dir. pubbl.*, fasc. 1-2, 2010, p. 365 ss.

ovvero rispetto all'incremento del numero degli uffici di livello dirigenziale e non.

Dunque, i tagli previsti dal d.l. sulla *spending review* si possono, teoricamente, attuare anche con un "doppio" d.P.C.M., prima di quantificazione della misura degli stessi, poi di riorganizzazione delle amministrazioni. In futuro, però, per aumentare il numero delle posizioni dirigenziali delle stesse amministrazioni ci sarà bisogno di una disposizione legislativa (di per sé di rango primario). La riserva di legge introdotta con una legge ordinaria potrà, peraltro, essere modificata o, addirittura, cancellata da un atto legislativo successivo (art. 2, comma 10-bis, d.l. n. 95/2012). La finalità dell'intervento normativo è stata, dunque, non solo quella di "sfrondare" ulteriormente le dotazioni organiche delle amministrazioni, ma anche quella di far sì che tali misure non assumessero la veste di provvedimento "una tantum" derogabile nel futuro, ma potessero garantire una (più o meno) definita razionalizzazione quanto meno delle piante organiche dirigenziali che, in alcune realtà, sono abbondantemente sovradimensionate, presentando rapporti tra dirigenti e personale non dirigenziale non adeguati per organizzazioni che possano professarsi efficienti ed economiche.

Anche in questo caso il d.l. n. 95/2012 avrebbe potuto dettare regole standard per tutte le amministrazioni o, ancor meglio, definire dei rapporti minimi non derogabili. come ha fatto per le Agenzie fiscali, in ordine alle quali è stato prescritto un rapporto tra personale dirigenziale di livello generale e personale non dirigente non superiore ad 1 su 40 ed un rapporto tra personale di livello dirigenziale generale e personale di livello dirigenziale non generale non superiore ad 1 su 20 per l'Agenzia delle entrate e ad 1 su 15 per la neo costituita Agenzia delle dogane e dei monopoli.

L'idea per il futuro potrebbe essere quella fissare limiti minimi di rapporti tra personale dirigenziale e personale non dirigenziale validi per tutte le amministrazioni, magari prevedendo ade-

guate deroghe per particolari tipologie di amministrazioni solo dopo un rigoroso procedimento di verifica delle effettive necessità, da attribuire alla competenza congiunta del Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero dell'economia e delle finanze, eventualmente anche con un intervento consultivo o, addirittura, di controllo preventivo della Corte dei Conti. La rivalutazione (e, magari, il potenziamento organico e delle competenze) del Giudice contabile potrebbe rilevarsi lo strumento ideale per porre il freno a futuri, nuovi aumenti non giustificati degli organici pubblici.

La riserva di legge introdotta per l'aumento dei dirigenti, peraltro, spostata su di un piano "politico", più che di scelta tecnica, la possibilità di poter ampliare le dotazioni organiche dei manager pubblici, cosa che sarà possibile fare anche con decreti-legge non preventivamente sottoponibili a procedimenti di adeguata ponderazione di tali tipologia di scelte.

Laddove, nel futuro, vi fosse il bisogno di ridurre ulteriormente il numero dei dirigenti, le strutture "minori" delle amministrazioni potrebbero, infine, essere affidate alla responsabilità di funzionari (Area III) dotati di adeguata capacità e requisiti professionali e culturali oggettivamente riscontrabili (curriculum adeguato, laurea, altri eventuali caratteristiche – ad es., esperienze professionali in un dato settore dell'amministrazione).

Si dovrebbero, dunque, prevedere percorsi di valorizzazione delle risorse umane interne alle diverse amministrazioni, superando la dannosa logica dell'automatismo degli scatti economici e delle "riqualificazioni" legate in misura preponderante all'anzianità di servizio: una logica che ha condotto ad avere uffici pubblici nei quali operano un gran numero di funzionari con competenze culturali e professionali non adeguate al ruolo ricoperto.

3.2. Le eccezioni previste dal d.l. n. 95/2012

Proprio nel nome dell'asserita settorialità delle riduzioni organiche e della volontà di non operare tagli lineari, il legislatore ha previsto alcune eccezioni ai procedimenti di riorganizzazione di cui all'art. 2 del d.l. n. 95/2012.

3.2.1. La Presidenza del Consiglio dei Ministri

Innanzitutto è possibile riscontrare delle eccezioni "positive", ovvero frutto di "virtuosità" delle amministrazioni che hanno dato il "buon esempio" e che hanno provveduto alla riduzione degli organici prima ancora dell'adozione del d.l. n. 95/2012. È il caso della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che con il d.P.C.M. 15 giugno 2012, dunque quasi un mese prima dell'emanazione del d.l. n. 95, aveva già disposto il taglio dei propri organici dirigenziali del 20 per cento e della spesa per il personale non dirigenziale nella misura del 10 per cento.

Il d.P.C.M. in questione è forse (se non l'unico) uno dei pochi provvedimenti che anticipano le disposizioni contenute in un atto legislativo non ancora emanato, oppure può essere visto come un raro esempio di autolimitazione organizzativa non imposta per legge. La Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva già ridotto il propri organici con il d.P.C.M. 5 agosto 2010, in attuazione del citato art. 3 del d.l. n. 78/2010 (risparmio di 7 milioni di euro per mezzo dell'eliminazione di posizioni dirigenziali e di 3 milioni di euro dal budget destinato alle strutture di missione – uffici costituiti per contingenze particolari e transitorie).

I tagli disposti dal d.P.C.M. del 15 giugno 2012 sono stati recepiti, a livello organizzativo, dal d.P.C.M. 1° ottobre 2012, che ha riorganizzato le strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri (ovvero Dipartimenti e Uffici autonomi) e le relative articolazioni interne.

3.2.2. Il Ministero dell'economia e delle finanze e le Agenzie fiscali

La seconda, importante eccezione prevista dal d.l. n. 95/2012 è quella riguardante il Ministero dell'economia e delle finanze. La disciplina dei tagli e le regole per la riorganizzazione di tale dicastero sono state "stralciate" dall'originario testo del d.l. e inserite, in sede di conversione, nell'art. 23-quinquies, che ricomprende anche le norme in materia concernenti le agenzie fiscali. Secondo tale disposizione, anche il Ministero dell'economia e delle finanze, una volta ultimate le procedure di riduzione delle dotazioni organiche disposte dal d.l. n. 138/2011, è chiamato ad operare un taglio del 20 per cento degli organici dirigenziali e del 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero di posti in organico del personale non dirigenziale.

A seguito dei processi di incorporazione di cui all'art. 23-quater del d.l. n. 95/2012 (dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane e dell'Agenzia del territorio nell'Agenzia delle entrate) anche per le c.d. "Agenzie fiscali" sono previste riduzioni degli organici tali che:

- il rapporto tra personale di livello dirigenziale generale e personale non dirigenziale non risulti superiore a 1 su 40;
- il rapporto tra personale di livello dirigenziale generale e personale di livello dirigenziale non generale non sia superiore a 1 su 20 per l'Agenzia delle entrate e 1 su 15 per la neo costituita Agenzia delle dogane e dei monopoli (in ragione della sua "specificità").

Per le Agenzie fiscali viene prevista la possibilità di surrogare le posizioni dirigenziali soppresse con l'attribuzione di "posizioni organizzative" a personale di qualifica non dirigenziale appartenente alla terza area (c.d. funzionari) nel rispetto delle seguenti modalità:

- il personale interessato deve avere una esperienza professionale di almeno cinque anni nella terza area;

- l'attribuzione delle posizioni organizzative deve seguire criteri di valorizzazione delle capacità e del merito, sulla base di apposite procedure selettive.

La valorizzazione del personale della terza area ai fini dello svolgimento di funzioni direttive e caratterizzate da un elevato profilo di responsabilità, oltre ai criteri disposti dalla legge, dovrebbe poter essere asseverata da modalità di scelta legate alla comprovabile qualificazione culturale e professionale degli interessati, dovendosi preferire soggetti in possesso di laurea (e, magari, specializzazioni universitarie) e che abbiano frequentato adeguati percorsi formativi all'interno dell'amministrazione, oltre ad aver già ricoperto incarichi e svolto mansioni affini alla materia che viene trattata dall'ufficio in cui saranno chiamati a svolgere funzioni direttive. La scelta che si intende percorrere per le Agenzie fiscali potrebbe rappresentare per il futuro un "buon viatico" da seguire anche per le altre amministrazioni centrali, soprattutto a seguito del definitivo accantonamento della "vice-dirigenza".

Anche per le Agenzie fiscali inadempienti, ai sensi dell'art. 23-quinquies, comma 2, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale.

Dalle procedure di riduzione degli organici di personale è escluso anche il personale amministrativo, dirigenziale e non, operante presso le segreterie delle commissioni tributarie.

3.2.4. Gli enti locali e le altre eccezioni

La procedura "speciale" per il personale degli enti locali per il personale degli enti locali è contenuta nell'art. 16, comma 8, del d.l. n. 95/2012. Le misure di adeguamento delle dotazioni organiche di tali enti sono correlate alla media nazionale del personale in servizio, assumendo come parametro il rapporto tra dipendenti e popolazione residente (ricomprendendo tra i primi anche il personale in servizio presso le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di

servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica⁴²).

Gli enti locali per i quali dovesse riscontrarsi un organico superiore del 20 per cento della media nazionale come sopra calcolata non possono effettuare nuove assunzioni. Agli enti, invece, per i quali si dovesse registrare una dotazione organica superiore del 40 per cento rispetto alla media nazionale di cui sopra, sarebbero da applicare le misure di gestione del personale in soprannumero di cui all'art. 2, comma 11 del d.l. n. 95/2012.

Altre eccezioni alle procedure ordinarie di riordinamento delle dotazioni organiche dell'amministrazioni centrali riguardano:

- il totale generale degli organici delle forze armate che è ridotto, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in misura non inferiore al 10 per cento;
- il comparto scuola e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), per i quali continuano ad applicarsi le relative discipline di settore (art. 2, comma 4, d.l. n. 95/2012);
- le strutture e il personale del comparto sicurezza, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, il personale amministrativo degli uffici giudiziari, il personale di magistratura, che sono esclusi dalle riduzioni (art. 2, comma 7, d.l. n. 95/2012).

⁴² Cfr. art. 76, comma 7, terzo periodo, del d.l. n. 112/2008.

4. Un “depotenziamento” dei sindacati?

Con alcune modifiche apportate al d.lgs. n. 165/2001 da parte del d.l. n. 95/2012, è stato marginalizzato il ruolo dei sindacati nei processi di riorganizzazione delle amministrazioni. Ad essi, per ciò che concerne la materia dell'organizzazione degli uffici (c.d. “macro-organizzazione”), spetta la sola preventiva informazione (come disposto dall'art. 2, commi 17 e 18 del d.l. n. 95/2012, che modificano l'art. 5, comma 2 e l'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001).

Ai sindacati più rappresentativi spetta, più in particolare, la sola “informazione” dell'avvio dei processi di riorganizzazione degli uffici, mentre con essi è disposto un esame congiunto limitatamente alle misure riguardanti i rapporti di lavoro. Anche riguardo ai processi di riorganizzazione degli uffici che comportano l'individuazione degli esuberanti o l'avvio dei processi di mobilità, le amministrazioni sono tenute alla sola informazione ai sindacati salvo doverli poi coinvolgere per l'esame dei criteri da stabilire ai fini dell'individuazione degli esuberanti e per i processi di mobilità e fatta salva, comunque, la possibilità per l'amministrazione procedente, decorsi trenta giorni, di procedere alla dichiarazione di esuberante e alla messa in mobilità.

5. La gestione degli esuberanti

Nel caso in cui dal riordino delle dotazioni organiche delle amministrazioni interessate ai processi di riduzione dovessero risultare delle unità di personale in soprannumero, le stesse amministrazioni dovranno adottare una serie di procedure volte a garantire la razionale gestione del “surplus” di personale.

Innanzitutto, le amministrazioni interessate dovranno predisporre, entro il 31 dicembre 2012, piani previsionali delle cessazioni in servizio sino al 31 dicembre 2004, rilevando a quanti dei lavoratori eventualmente in soprannumero è possibile applicare le norme di collocamento anticipato in quiescenza e quanti dei soprannume-

rari cesseranno secondo il regime ordinario. Agli interessati si applicherà la disciplina vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 24 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, dunque con una minore penalizzazione del trattamento pensionistico. Le amministrazioni potranno applicare, senza necessità di motivazione, l'art. 72, comma 11 del d.l. n. 112/2008, ovvero la possibilità di collocare anticipatamente in quiescenza il personale a decorrere dal compimento dell'anzianità massima contributiva di quaranta anni (con le eccezioni previste dalla norma medesima).

A seguito delle valutazioni di cui sopra, le amministrazioni dovranno individuare il personale in soprannumero non riassorbibile entro due anni, a decorrere dal 1° gennaio 2013, al netto dei collocamenti a riposo sopra descritti. Detto personale dovrà essere inserito in liste di mobilità, anche intercompartimentale (ad es. dal comparto di contrattazione dei Ministeri a quello degli enti locali), in modo da conseguire reazionali processi di ricollocazione presso amministrazioni che presentino vacanze di organico.

In tali procedure i sindacati intervengono per un esame congiunto con le amministrazioni interessate, che deve concludersi entro trenta giorni, decorsi i quali vengono adottati uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (di concerto con il Ministro competente e con il Ministro dell'economia e delle finanze), con i quali si dispongono i processi di mobilità. Il personale coinvolto nella mobilità mantiene il trattamento economico di provenienza (ovvero le voci fisse e continuative) e l'inquadramento previdenziale e laddove. Laddove il trattamento economico da corrispondere da parte dell'amministrazione di destinazione risulti inferiore da quello di provenienza, al dipendente spetta un assegno *ad personam* riassorbibile con i miglioramenti contrattuali successivi.

A parte del personale non dirigenziale in eccedenza possono essere applicate forme contrattuali a tempo parziale.

Il personale eventualmente non riassorbibile ai sensi delle procedure descritte viene dichiarato in esubero ai sensi dell'art. 33, comma 8, del d.lgs. n. 165/2001 (entro e non oltre il 30 giugno 2013) e il periodo di cassa integrazione di 24 mesi ivi previsto può essere aumentato sino a 48 mesi, nel caso in cui entro tale arco temporale l'interessato maturi i requisiti per ottenere il trattamento pensionistico.

Al fine di sostenere i processi di mobilità, il Dipartimento della funzione pubblica su un sito internet le liste di disponibilità dei posti in organico delle diverse amministrazioni, in modo che il personale soggetto alla mobilità possa presentare apposite domande alle amministrazioni sotto-organico. Queste ultime, previa definizione di appositi criteri di scelta, è tenuta all'accettazione delle domande degli interessati.

Sino alla conclusione dei processi di riorganizzazione di cui all'art. 2 del d.l. n. 95/2012 sono sospese le modalità di reclutamento di cui all'art. 28-bis del d.lgs. n. 165/2001 concernente l'accesso alla qualifica di dirigente della prima fascia.

5.1. Le procedure di mobilità

Il d.l. n. 95/2012 prevede particolari procedure di mobilità per il personale risultato essere "in soprannumero" rispetto al procedimento di riduzione delle dotazioni organiche, al netto del personale da collocare in quiescenza secondo le disposizioni di cui all'art. 2, comma 11.

Come disposto anche nella direttiva n. 10/2012 della Funzione pubblica, i soprannumerari finali costituiscono ipotesi di "eccedenze funzionali" di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 165/2001. Il d.l. n. 95/2012 prevede una forma "mista" di mobilità, con una prima fase di avvio dei processi ad essa connessi che sono orientati a

creare le condizioni per un volontario trasferimento del personale iscritto negli elenchi di mobilità a quelle amministrazioni che, a seguito della riorganizzazione, permangono in una situazione di deficit degli organici. Ai sensi dell'art. 2, comma 13, del d.l., infatti, il Dipartimento della funzione pubblica, al fine di "creare i presupposti per l'attuazione di una forma di mobilità volontaria", avvia un monitoraggio dei posti vacanti nelle amministrazioni al fine di compilare (e pubblicare all'interno di un apposito sito internet) un apposito elenco in relazione al quale "il personale iscritto negli elenchi di disponibilità può presentare domanda di ricollocazione nei posti di cui al medesimo elenco e le amministrazioni pubbliche sono tenute ad accogliere le suddette domande individuando criteri di scelta nei limiti delle disponibilità in organico, fermo restando il regime delle assunzioni previsto mediante reclutamento. Le amministrazioni che non accolgono le domande di ricollocazione non possono procedere ad assunzioni di personale».

La mobilità, quindi, viene ad essere individuata quale strumento principale per la razionalizzazione delle piante organiche delle diverse amministrazioni, con l'obiettivo di poter far fronte alle esigenze di personale di alcune strutture amministrative con l'impiego di risorse umane interne alla pubblica amministrazione che, in ogni caso, sono stati collocati in disponibilità da parte dell'amministrazione di appartenenza.

L'esperimento di adeguati processi di mobilità si conferma come mezzo ordinario per l'acquisizione di risorse umane parte delle AA.PP., preferibile soprattutto rispetto alle nuove assunzioni che producono maggiori costi per il complesso del bilancio pubblico e per consentire, soprattutto, una vera e propria "riqualificazione" di personale ritenuto "in

eccedenza” per l’organizzazione di appartenenza.

Peraltro, non è casuale il divieto di procedere a nuove assunzioni per le amministrazioni che non attingeranno alle predette liste di mobilità, ciò al fine di evitare che possano essere disattese, come troppo spesso avviene, la norma sulla necessaria, preventiva attivazione di procedure di mobilità volontaria prima dello svolgimento di pubblici concorsi (evenienza che renderebbe nulli i nuovi contratti di assunzione).

Attraverso le modalità dell’articolo in commento si auspica, infine, che possano essere risolte (se non definitivamente, almeno in parte), le oramai annose questioni di migliaia di unità di personale di prestito (in comando o fuori ruolo) che da anni forniscono la propria prestazione professionale ad un’amministrazione diversa da quella di appartenenza. A tale personale andrebbe garantita la stabilizzazione presso l’amministrazione ove svolge il proprio servizio (pur permanendo nei ruoli di altra amministrazione) seguendo, peraltro, idonee procedure di selezione e di scelta tali che l’amministrazione di destinazione possa assicurarsi l’apporto definitivo e non precario di unità di personale preparate ed effettivamente “utili” alle proprie esigenze (con contestuale modificazioni delle piante organiche delle amministrazioni di appartenenza – in diminuzione – e di quelle di destinazione – in aumento). Nel caso specifico della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il cui personale è composto tanto di personale “di ruolo”, quanto di quello “di prestito”, tale operazione consentirebbe una graduale diminuzione del personale inserito nella tabella (“B”) precedentemente allegata alla legge n. 400/1988 (ed ora acclusa, sempre come tabella “B”, al d.P.C.M. 17 febbraio 2010 disciplinante le dotazioni organiche

della Presidenza) in modo da poter garantire maggiore stabilità a dipendenti, nella maggior parte dei casi preparati e qualificati, che da anni operano presso la struttura di supporto al Presidente e al Consiglio dei Ministri.

6. Considerazioni conclusive

In questi anni la razionalizzazione e lo snellimento delle strutture pubbliche e delle relative dotazioni organiche ha risposto quasi esclusivamente all’esigenza di contenere il complesso delle spese pubbliche. Le misure adottate non hanno quasi mai fatto parte di un organico disegno riformatore delle amministrazioni pubbliche e solo nel 2009, con la c.d. “terza stagione” della privatizzazione del pubblico impiego si è tentato di introdurre elementi di modernità organizzativa e funzionale⁴³.

La riforma del 2009, in alcuni punti problematica e senz’altro bisognosa di idonei “aggiustamenti”⁴⁴, aveva, però, un impianto di fondo incontestabile: introdurre, finalmente, procedure meritocratiche per differenziare la retribuzione dei dipendenti pubblici ed usare tale differenziazione come leva per l’aumento della perfor-

⁴³ Per una disamina delle tre stagioni di “privatizzazione” del pubblico impiego cfr. C. D’ORTA, *L’organizzazione delle P.A. dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, in *Lav. nelle P.A.*, 2011, fasc. 3-4, p. 391 ss.

⁴⁴ G. D’AURIA, *La “riforma Brunetta” del lavoro pubblico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, fasc. 1, p. 5 ss., ha rilevato che “la riforma Brunetta è percorsa dal tentativo di accrescere l’efficienza dell’organizzazione amministrativa e la produttività del lavoro pubblico. L’una e l’altra non erano state favorite dall’assetto che il lavoro pubblico aveva ricevuto nel corso degli anni Novanta, e tanto meno da una contrattazione collettiva che si sarebbe voluta il più possibile vicina a quella del settore privato, ma che aveva generato - spesso - discipline non meno corporative e settoriali di quelle che, in passato, erano state prodotte dalla micro-legislazione “di privilegio”. Di qui, si deve ritenere, l’atteggiamento punitivo della riforma Brunetta nei confronti della contrattazione collettiva per i lavoratori pubblici (e dei loro sindacati)”. Dello stesso A. cfr., anche, *La riforma del pubblico impiego*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, fasc. 5, p. 461.

mance (e, dunque, della produttività), oltre a “rilanciare” la trasparenza dell’amministrazione come elemento strumentale al miglioramento dell’efficienza della stessa.

Per far fronte alle esigenze di cassa dello Stato e in nome dell’aumento dell’efficienza della macchina amministrativa, invece, si è scelto in questi ultimi sei anni di tagliare costantemente gli organici e ridurre progressivamente il numero dei dipendenti pubblici, oltre a bloccare gli adeguamenti stipendiali dei medesimi con la cancellazione delle tornate contrattuali dal 2010 sino al 2014, misura che bloccherà ulteriormente l’effettiva entrata in vigore dei meccanismi di premialità differenziata e non più “a pioggia” dei dipendenti pubblici introdotti dalla legge n. 15/2009 e dal successivo d.lgs. n. 150/2009.

Parallelamente alle citate misure, sono state introdotte norme volte a “ripubblicizzare” la disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, con la contestuale marginalizzazione dei sindacati anche per ciò che concerne i provvedimenti di organizzazione degli uffici. Le sigle sindacali, peraltro, hanno troppo spesso osteggiato l’introduzione di procedure di differenziazione retributiva tra i dipendenti legata al merito, preferendo ripartizioni “a pioggia” delle competenze accessorie (nel nome del “meglio un po’ a tutti”, senza differenziazioni meritocratiche) e avallando le esecrabili procedure di “riqualificazione” di personale che hanno saturato le dotazioni organiche di personale dell’area III (i c.d. “funzionari”) con lavoratori spesso privi dei prescritti titoli culturali e professionali, surrogati, puntualmente, della semplice “anzianità di servizio”, che non sempre può essere assimilata ad un adeguato aggiornamento professionale.

Non bastano le misure di riduzione delle piante organiche delle amministrazioni pubbliche per migliorare l’efficienza delle stesse. Per rilanciare il settore pubblico e consentire un recupero di produttività bisogna investire sulla professionalità del personale e studiare adeguati e mirati

percorsi formativi e di aggiornamento per i lavoratori “rimasti indietro”, spesso non solo per colpe proprie.

La pubblica amministrazione avrebbe bisogno, come qualsiasi organizzazione produttiva, di lavoratori competenti e capaci, ma anche motivati e remunerati in base alle proprie competenze e al proprio impegno e non in funzione di parametri bizantini che premiano l’immobilità e la mediocrità piuttosto che il dinamismo.

Bisognerebbe restituire dignità e valore al titolo di studio e alla preparazione culturale: come può la sola anzianità di servizio surrogare un diploma di laurea o una specializzazione post-universitaria o altri percorsi formativi specifici? Perché per l’accesso alla terza area del personale non dirigenziale (quella dei funzionari, per intenderci) il requisito fondamentale del possesso del diploma di laurea vale solo per i concorsi da “esterni” e non anche per gli “interni”? Forse una lunga militanza nell’amministrazione consente di per sé, per induzione, l’apprendimento di quelle nozioni di diritto o di economia o di ingegneria che necessitano al personale qualificato per svolgere adeguatamente il proprio lavoro?

A questi interrogativi sarebbe necessario fornire risposte adeguate. Si possono sfrondate gli organici quanto si vuole, ma se in servizio rimangono dipendenti non adeguatamente qualificati a svolgere le proprie mansioni il problema della produttività rimane.

Segnali positivi nelle nuove procedure di riduzioni delle dotazioni organiche sono, però, senz’altro riscontrabili:

- la “regia” centrale della Presidenza del Consiglio dei Ministri che (si spera) consentirà di governare il processo con maggiore razionalità;
- la disciplina dettagliata della gestione del personale eventualmente in soprannumero con la promozione della mobilità intercompartimentale;

- le rinnovate modalità del procedimento e della formalizzazione dei provvedimenti di organizzazione delle amministrazioni centrali (seppure con le cautele in ordine alla compatibilità costituzionale evidenziate in questo lavoro).

Peraltro, se saranno introdotte nuove misure di austerità che riguardano i salari dei dipendenti pubblici, il pericolo che si corre è di avere un pesante calo motivazionale dei lavoratori interessati che non potrà non riflettersi sulla produttività dei medesimi.

La ragione di Stato e l'obiettivo del pareggio di bilancio, nel contesto di crisi macro-economica in cui versa l'Europa, impongono nuovi sacrifici da parte di tutte le categorie produttive e, dunque, anche il settore del pubblico impiego è correttamente chiamato a fornire il proprio contributo⁴⁵.

Sicuramente, peraltro, un'organica riforma del pubblico impiego che getti le basi per un cambiamento strutturale del settore consentirebbe, in futuro, di poter contare su una migliore professionalità e una maggiore produttività. Il percorso da compiere appare lungo e non senza ostacoli di carattere sociale e culturale da superare, ma un'organizzazione produttiva che funzioni è frutto di un'adeguata programmazione e non di continui interventi contingenti che spesso non pongono rimedi ma aprono nuovi fronti di crisi.

6.2. Una problematica "di sistema"

Le politiche di "sacrificio" che si stanno imponendo al fine di uscire dalla precaria situazione economico-finanziaria globale (per cui, a fronte

della crisi dell'economia "virtuale", si stanno depauperando le risorse dell'economia "reale"), necessitano di una cabina di regia "forte" a livello centrale, ruolo che non può non essere svolto dallo Stato nei confronti delle regioni e degli enti locali. L'imposizione, ad esempio, di riduzione degli organici e delle spese per il personale in genere, non possono essere, al momento, particolarmente incisive per ciò che concerne gli enti territoriali in ragione dell'autonomia loro riconosciuta dall'art. 117 della Costituzione (in materia di competenza legislativa).

Anche tali tipologie di problematiche hanno imposto una riflessione di carattere sistematico sulla reale "funzionalità" della riforma in senso federalista del 2001 che, dopo più di dieci anni, ha mostrato tutta la sua vulnerabilità e ha rilevato la parziale inadeguatezza degli enti di area vasta italiani nel gestire l'autonomia loro riconosciuta a livello costituzionale⁴⁶.

⁴⁶ G. AMATO, *Senza virtù regionalismo vano*, in *Il sole 24 ore*, 14 ottobre 2012, sostiene che "la nave delle nostre autonomie (regionali o federali che siano) è finita sugli scogli non tanto per l'eccesso, che pure c'è stato, delle competenze loro attribuite, quanto per lo spirito che troppo spesso ne ha segnato l'esercizio, in molti casi la impermeabilità alle responsabilità comuni, in altri la vera e propria *ubris appropriativa* nella gestione dei mezzi finanziari a disposizione". F. BASSANINI, *Regioni: riforma della riforma, o ritorno al passato*, postfazione al libro di ASTRID, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, a cura di L. VANDELLI e F. BASSANINI, Bologna, Il Mulino, 2012, ritiene che il parziale fallimento della riforma costituzionale del 2001 sia imputabile ad alcune cause fondamentali: "una ripartizione di competenze confusa, farraginosa, contraddittoria, nella quale non è chiaro a chi spettino responsabilità e competenze. E' la conseguenza delle scelte compiute dal legislatore costituzionale nella parte più infelice della riforma del titolo V, l'articolo 117, e dell'incomprensibile inerzia delle forze politiche che da tempo hanno riconosciuto quasi unanimemente la necessità di correggerla in alcuni punti più significativi (la riduzione delle competenze concorrenti fra Stato e regioni, il ripristino di una *supremacy clause* federale); [...] i ritardi decennali accumulati nella attuazione della riforma costituzionale, nel trasferimento di poteri, strutture e risorse finanziarie, e nell'attuazione del federalismo fiscale; [...] la

⁴⁵ Secondo R. MASERA, *La crisi dell'Eurozona e l'Italia*, in L. PAGANETTO (a cura di), *Debiti sovrani, banche e crisi dell'Eurozona. Chi paga il conto?*, Roma, 2012, p. 83, "l'Italia deve fare la sua parte: gli aggiustamenti strutturali e l'avvio del processo di risanamento sostenibile di finanza pubblica sono passi ineludibili (condizione necessaria, ancorché insufficiente)".

Ciò sta conducendo ad un ripensamento dell'architettura istituzionale e funzionale disegnata nella Parte II, Titolo V della Costituzione, seppur si sia dovuto attendere, anche in questa importante e fondamentale materia, l'avvento di un Governo "tecnico" per proporre un progetto di riforma⁴⁷ che dovrebbe, invece, essere il frutto

incapacità di comprendere che il modello federale non comporta un affievolimento e un deperimento, ma un profondo cambiamento del ruolo (e della cultura) delle istituzioni centrali, chiamate a svolgere ruoli nuovi di garanti attivi dell'unità e del coordinamento del sistema; [...] la incapacità (o il rifiuto) del ceto politico e burocratico centrale a progettare e governare questo cambiamento (simbolizzato dai ritardi nel definire i livelli essenziali delle prestazioni, dalla reticenza ad esercitare i poteri sostitutivi previsti dall'articolo 120 Cost. o dall'affidamento del loro esercizio ai presidenti delle regioni, dalla stessa rinuncia ad introdurre una efficacia clausola di supremazia federale) ha alterato l'equilibrio dinamico tra unità e differenziazione che caratterizza il policentrismo normativo, ha accentuato la confusione e sovrapposizione delle competenze, ha incentivato la resistenza ostruzionistica delle amministrazioni statali al trasferimento di poteri e competenze, ha prodotto una conflittualità ormai insostenibile". Cfr., anche, F. BASSANINI, *La "manutenzione straordinaria del nuovo titolo V*, in *Astrid Rassegna*, fasc. 48, 2007.

⁴⁷ Disegno di legge di riforma costituzionale approvato nel Consiglio dei Ministri del 10 ottobre 2012, ora A.C. n. 3520 - Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale. Il disegno di legge costituzionale "tende ad assicurare un esplicito fondamento nelle norme della Costituzione ad una regolazione delle potestà legislative ispirata ad una logica di complementarietà e di non conflittualità, attraverso: a) la parziale rivisitazione degli elenchi delle materie di legislazione esclusiva statale e di legislazione concorrente; b) la rinnovata configurazione del ruolo della legislazione dello Stato nell'area della potestà concorrente; c) l'esplicitazione dei limiti della legislazione regionale cosiddetta residuale rispetto alla legislazione statale esclusiva; d) l'attenuazione della rigidità dei confini fra potestà regolamentare del Governo e potestà regolamentare delle regioni". Peraltro la proposta di intervento legislativo non "boccia" la riforma del 2001, ma è tesa a correggere i fisiologici scostamenti dal disegno del legislatore costituente dell'epoca che una svolta di tale tipo ha prodotto nel corso degli anni: infatti "ad oltre un decennio dalla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, attuata con la legge costituzio-

di un ampio dialogo politico che, in una fase storica come quella che sta attraversando l'Italia, sembra assai difficile da realizzare proprio per la debolezza del sistema politico medesimo.

6.3. Formalismo o dinamismo?

Il d.l. n. 95/2012 contiene insieme spunti di dinamismo e fattori di eccessivo formalismo in materia di organizzazione amministrativa a distanza di un solo comma (art. 2, commi 10-bis e 10-ter).

L'art. 2, comma 10-ter, del d.l., infatti, descrive un procedimento di disciplina dell'organizzazione delle strutture pubbliche alternativo a quello al quale fanno rinvio le precedenti norme sull'organizzazione, ovvero, quello procedimentalizzato dall'art. 17, comma 4-bis, della legge n. 400/1988. La "nuova via" (peraltro utilizzabile *una tantum* per le procedure di riordino dettate dal d.l. n. 95/2012) bypassa completamente l'intervento del Parlamento e pone problemi di compatibilità costituzionale della norma, laddove si volesse interpretare in misura eccessivamente restrittiva la riserva di legge ex art. 97 Cost. Un'interpretazione, invece, "dinamica" della riserva di legge *de qua* farebbe salva la legittimità della procedura "semplificata" ex art. 2 d.l. n. 95/2012, laddove si assumesse sufficientemente disciplinato dalla legge l'iter di approvazione dei nuovi regolamenti di organizzazione. Peraltro, va aggiunto che, per dirla come la migliore dottrina amministrativistica classica "le norme costituzionali sull'organizzazione amministrativa sono state costruite male e applicate peggio", perché "i costituenti non ebbero la con-

nale 18 ottobre 2001, n. 3, il Governo intende promuovere con il presente disegno di legge costituzionale un intervento migliorativo in relazione alle maggiori criticità emerse nel corso di questi anni dall'applicazione e dall'interpretazione delle disposizioni all'epoca introdotte".

sapevolezza dei problemi autentici che in quel momento si ponevano per i pubblici poteri”⁴⁸.

In tale materia, dunque, un’accezione “dinamica” delle modalità organizzative delle amministrazioni si rende, forse, necessaria e non più procrastinabile.

È proprio per questo che la riserva di legge assoluta introdotta, invece, con il comma 10-bis dell’art. 2 del d.l. n. 95/2012, stride con quanto sinora esposto. “Ingessare” le piante organiche delle amministrazioni in atti legislativi non sembra essere elemento di particolare modernità. Forse, sarebbe meglio, come già proposto, dettare con legge i rapporti minimi, divisi per categorie di amministrazioni, tra dirigenti e personale non dirigenziale, in modo da delimitare il fenomeno dei “generalisti senza truppa” e, nello stesso tempo, consentire alla fonte regolamentare di disciplinare compiutamente l’organizzazione degli uffici pubblici con una rinnovata procedura, mutuata da quella descritta nell’art. 2, comma 10-ter del d.l. n. 95/2012.

In tal senso, si deve accogliere con favore l’intenzione di eliminare la figura dei dirigenti c.d. “di staff” che, a tenore dell’art. 19, comma 10, del d.lgs. n. 165/2001 dovrebbero svolgere funzioni consulenziali all’interno della propria amministrazione ma che, in sostanza, vivono una sorta di situazione di “parcheggio” in attesa di un nuovo incarico: posizione, questa, non accettabile in una fase di razionalizzazione delle risorse umane come quella che si vuole perseguire con la revisione della spesa pubblica.

⁴⁸ G. D’AURIA, *Giannini e la riforma amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 4, 2011, p. 1209 ss.