

Manovra finanziaria

La manovra finanziaria prevista dalla legge n. 133/2008

La legge n. 133 contiene un intervento finanziario triennale nel quale vengono indicati e perfezionati gli obiettivi finanziari da raggiungere nel triennio. A questa prima novità da segnalare, se ne affiancano diverse altre che riguardano singoli settori. In particolare, la riorganizzazione dell'amministrazione centrale che, malgrado gli indirizzi seguiti in passato, ha registrato un incremento del 20 per cento delle strutture dirigenziali. Al contrario, le poche disposizioni sull'università, prevedono una consistente riduzione del personale, poiché la disciplina del *turn over* stabilisce che, a fronte di una singola unità di personale entrante, ne devono uscire cinque (contro le tre degli anni passati). E l'attuazione di questa disciplina porterà a uno svuotamento delle università nelle grandi città, dove numerosi sono i professori prossimi alla pensione.

La semplificazione, già presa in considerazione nei provvedimenti finanziari degli anni passati, acquista un particolare impulso. Le singole misure adottate riguardano il taglia-leggi, il taglia-oneri e, infine, il ... taglia carta.

Anche l'impresa è oggetto di semplificazione. Sono previste norme per eliminare gli oneri burocratici, che frenano le iniziative imprenditoriali interne ed esterne, nell'ottica dell'«impresa in un giorno». In questa prospettiva, è disciplinato il riordino dello sportello unico, con la concentrazione delle competenze e delle responsabilità nei comuni, a volte, peraltro, restii ad assumersi questa responsabilità. Sul fronte degli interventi nel Mezzogiorno, la novità è, certamente, costituita dall'istituzione della Banca per il Mezzogiorno, a meno di non considerarla un ritorno al passato interventismo meridionalista, considerato, da tempo, superato.

Legge 6 agosto 2008, n. 133

«Conversione in legge, con modificazioni, del 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 tributaria»

(G.U. 21 agosto 2008, n. 195 - Supplemento ordinario n. 196)

Omissis.

La riorganizzazione dell'amministrazione centrale

(artt. 26, 28, 45, 68, 74)

di Chiara Lacava e Elisabetta Midena

Premessa

Secondo i dati recentemente pubblicati dal Dipartimento della funzione pubblica, dal 2001 al 2007 si è registrato un decremento del 4,3% di quelle che il Sistema europeo dei conti nazionali Sec95 definisce le unità istituzionali delle amministrazioni centrali (1). A ben vedere, però, l'unica vera diminuzione riguarda la categoria residuale «altri enti dell'amministrazione centrale», riscontrandosi, invece, un significativo incremento, il 31,6%, delle unità istituzionali comprese nella categoria

Ministeri, Presidenza del Consiglio e Agenzie fiscali. Tra il 2001 e il 2006, inoltre, la Corte dei conti, secon-

Nota:

(1) Più precisamente unità istituzionali del sottosettore S1311 che comprendono quattro categorie di soggetti istituzionali a) Ministeri, Presidenza del Consiglio e Agenzie fiscali; b) Organi costituzionali e di rilievo costituzionale; c) Autorità amministrative indipendenti; d) altri enti dell'amministrazione centrale. *Relazione al Parlamento sullo Stato della Pubblica amministrazione*, Dipartimento della Funzione Pubblica, 2008.

do parametri di altro tipo, ha rilevato che nei soli ministeri vi è stato un incremento del 20% delle strutture dirigenziali (2).

Questi sono solo alcuni degli indici da cui è possibile rilevare che, nonostante le modifiche del Titolo V della Costituzione e i ripetuti moniti sulla riduzione delle spese degli apparati statali, le numerose iniziative legislative che dall'inizio di questo secolo hanno interessato le amministrazioni centrali hanno, ad oggi, avuto risultati discutibili in termini di riorganizzazione e di contenimento dei costi. Tali iniziative, inoltre, pur innestandosi su importanti progetti e provvedimenti di riforma amministrativa elaborati negli anni novanta del secolo scorso, sono talmente numerose che impediscono di comprendere il senso complessivo di quelle spinte riformatrici (3).

Sulla scia di interventi frammentati, la legge n. 133/2008 contiene, ancora una volta, misure che, pur contemplando sul piano astratto singoli obiettivi condivisibili di contenimento della spesa pubblica e di razionalizzazione dell'apparato amministrativo, per lo più non sono espressione di chiare scelte organizzative e, pertanto, spesso appaiono contraddittorie e inidonee a perseguire reali finalità di riforma.

Di seguito si esaminano le disposizioni normative - artt. 74, 26, 28, 45 e 68 - che prevedono la riduzione degli assetti organizzativi delle amministrazioni centrali e periferiche, nonché la soppressione ed il riordino di enti pubblici, di strutture ad elevata competenza specialistica e di organismi collegiali.

I tagli all'amministrazione centrale e periferica

Con le misure contenute nell'art. 74 il legislatore intende limitare gli oneri del settore pubblico riducendo personale e strutture dell'amministrazione centrale e ridefinendo l'assetto degli uffici periferici statali. L'ambito di applicazione di tali misure è molto ampio: esso riguarda le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, ivi inclusa la Presidenza del Consiglio, le Agenzie, anche quelle fiscali, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, una serie di enti di cui all'art. 70, c. 4, del d.lgs. n. 165/2001. Tutte queste amministrazioni devono ridimensionare entro il 30 novembre 2008, pena il divieto di nuove assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto, gli assetti organizzativi esistenti, operando tagli degli uffici dirigenziali generali e non generali, rispettivamente, del 20 e del 15%, con una conseguente riduzione delle dotazioni organiche; riordinando le competenze degli uffici; unificando le strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali, eventualmente gestendo tali funzioni tramite accordi tra amministrazioni; riducendo, di almeno il 10%, il personale adibito allo svolgimento di queste ultime funzioni e, più complessivamente, contraendo le dotazioni organiche del personale non dirigenziale fino ad ottenere un risparmio di spesa di almeno il 10% della spesa complessiva sostenuta per tale personale (4). Le amministrazioni statali dovranno intervenire anche sulle strutture

periferiche, riorganizzando gli uffici su base regionale o interregionale, ovvero facendoli confluire nell'ambito delle Prefetture- Uffici territoriali di governo.

L'intento del legislatore parte da premesse oramai pacifiche e non discutibili: i costi troppo elevati delle amministrazioni derivano anche da un'inefficiente allocazione di risorse umane e strumentali (5); la rete periferica dell'amministrazione statale è disorganica, complessa, complicata e non più coerente con le trasformazioni che stanno interessando lo Stato, a cominciare dalle modifiche del Titolo V della Costituzione. Tutto ciò postulerebbe interventi di medio-lungo periodo nei quali, a partire da una riconsiderazione complessiva delle funzioni affidate all'apparato statale, il contenimento dei costi sia la risultante di una riforma che tenga in debito conto più fattori in grado di incidere sull'efficienza, sull'efficacia e, in ultima analisi sulla qualità dell'attività, dei servizi e delle prestazioni delle amministrazioni (6). I rimedi proposti, invece, possono avere effetti di breve periodo, sono privi di un'opzione organizzativa di fondo e appaiono sostanzialmente deboli rispetto agli obiettivi fissati.

Essi, inoltre, replicano strumenti già utilizzati con scarso successo in passato. Negli ultimi otto anni è almeno la terza volta che vengono adottate norme di contenuto pressoché analogo volte alla riduzione delle dotazioni organiche (7), così come da circa un decennio si tenta di operare una rimodulazione dimensionale della rete periferica dello Stato anche facendo leva su un rinnovato ruolo delle prefetture. Gli effetti ad oggi prodotti sono nulli, come nel caso della riorganizzazione dell'amministrazione periferica, ovvero, sia pure con risultati formalmente in parte conseguiti, non verificati in termini di effettiva realizzazione di risparmi di spesa (8).

Note:

(2) Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato*, 2008, 488, in www.corteconti.it.

(3) Cfr. S. Pajno e L. Torchia (a cura di), *La riforma del governo*, Bologna, 2000; G. Vesperini (a cura di) *La riforma dell'amministrazione centrale*, Milano, 2005; F. Bassanini, *Dieci anni dopo la legge 59/1997: un bilancio delle riforme amministrative degli anni '90*, in www.astrid-online.it; L. Torchia, *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 689 e ss.

(4) Disposizioni particolari consentono ai Ministeri che hanno già adottato misure di riorganizzazione ai sensi della legge finanziaria per il 2007 di scomputare le riduzioni di personale dirigenziale già effettuate (c. 4); escludono l'applicazione della norma ad alcuni settori fondamentalmente collegati a finalità di ordine pubblico (comparto sicurezza, forze armate e vigili del fuoco) (c. 6-bis); determinano provvisoriamente la consistenza delle dotazioni organiche in misura pari ai posti coperti al 30 settembre 2008 (c. 5); autorizzano assunzioni di personale nella provincia di Bolzano (c. 5-bis).

(5) Cfr. L. Fiorentino, *La razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni*, in questa Rivista, 2007, 3, 25.

(6) A. Natalini, *Un'amministrazione pubblica da tagliare?* in www.astrid-online.it.

(7) Cfr. art. 1, c. 93 legge n. 311/2004 e art. 1, c. 404-419, legge n. 296/2006.

(8) Corte dei conti, *Relazione cit.*, 469-471.

Ciò che desta perplessità, allora, non è solamente il ricorso a strumenti già sperimentati con risultati assai modesti, ma anche il fatto che non vengono neanche adottati correttivi che potrebbero, quanto meno, consentire un'efficacia maggiore.

Per quel che riguarda l'amministrazione centrale, negli ultimi anni essa è stata oggetto di ripetuti interventi, spesso disorganici, di razionalizzazione e di riordino, il più delle volte collegati ad esigenze «politiche» delle compagini governative. Ci si riferisce, in particolare, ai provvedimenti di modifica del d.lgs. n. 300/1999, i c.d. accorpamenti e «spacchettamenti» di ministeri, che hanno contribuito ad incrementare, di fatto, spese e strutture. Al contempo, con altri provvedimenti non sempre collegati a quelli appena citati, si è tentato di contenere i costi delle amministrazioni con riduzioni di personale, sotto forma di tagli delle dotazioni organiche o di blocco alle assunzioni, ovvero con soppressioni e razionalizzazione di strutture. Al riguardo, si condivide l'opinione di chi ritiene che si è finito per intervenire sugli effetti determinati dal modo disordinato con cui si è proceduto, piuttosto che sulle cause (9).

Tra le principali iniziative finalizzate ad ottenere risparmi di spesa attraverso la complessiva razionalizzazione degli apparati ministeriali, si ricorda quella delineata nella scorsa legislatura dalla legge n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007), c. 404-416. Le principali leve di intervento erano costituite da tagli uniformi a personale ed uffici. I risultati sono stati, al primo semestre del 2008, inferiori rispetto alle attese. Poco più della metà dei dicasteri ha adottato i regolamenti con cui si sarebbe dovuto provvedere alle citate modifiche organizzative. Inoltre, secondo quanto recentemente rilevato dalla corte dei conti, «la riduzione degli uffici e delle posizioni dirigenziali non si è accompagnata a nessuna delle altre operazioni di riordino strutturale cui la legge affidava il buon esito della ristrutturazione e che la legge stessa rimetteva alla discrezionalità delle Amministrazioni». Per il 2007, inoltre, non risultano quantificazioni a consuntivo dei risparmi determinati dall'operazione. Quest'ultima, peraltro, è stata effettuata su uffici e posizioni dirigenziali spesso privi di titolari effettivi alla data del riordino (10).

Le misure previste nell'art. 74 si pongono in continuità con quelle del 2006. Tuttavia, il loro ambito soggettivo di applicazione è esteso oltre i ministeri per abbracciare un cospicuo numero di soggetti del settore pubblico. Al riguardo, già da ora si intravedono problemi ermeneutici. Il riferimento alle agenzie, per esempio, è generico, e di per sé impreciso, tenuto conto che al *nomen* corrisponde una categoria ampia ed eterogenea di enti di natura varia (11).

Dall'altra, gli interventi proposti quest'anno sembrano essere meno incisivi e più problematici, sotto il profilo applicativo, di quelli del 2006, che, per quanto discutibili, si inserivano, tuttavia in un programma al cui interno erano previste forme di coordinamento e verifiche

progressive. Attualmente, invece, manca una regia unitaria e i provvedimenti di riordino sono lasciati nelle mani dei singoli apparati - con il possibile effetto che i ridimensionamenti siano fortemente condizionati dagli stessi apparati su cui si interviene ancor più di quanto si è verificato in attuazione della legge del 2006 -; si prevedono nuovi tagli trasversali a personale e a strutture, indiscriminati, non calibrati sulle effettive esigenze e condizioni delle amministrazioni e degli enti interessati, che potrebbero, invece, comportare disfunzioni (12); con un non chiaro meccanismo di coordinamento tra questa disposizione e le norme del 2006, si stabilisce che i singoli ministeri, nel frattempo diminuiti con il d.l. n. 85/2008, possano tenere conto delle riduzioni già operate in applicazione dell'art. 1, c. 404-416, della legge n. 296/2006 (13); anche quest'anno, sono previste deroghe ai tagli di personale (art. 74, c. 1, ultima alinea della lettera a) e nel c. 4), potenzialmente lesive dell'efficacia stessa delle misure; si ripete un fenomeno noto nella produzione legislativa degli ultimi otto anni e cioè la mancata considerazione del principio delle funzioni come criterio cardine nell'organizzazione amministrativa.

A proposito del perseguimento della contrazione della spesa pubblica attraverso tagli uniformi e indiscriminati, si può ricordare che la Commissione tecnica per la finanza pubblica - peraltro soppressa dal decreto in es-

Note:

(9) G. D'Auria, *Le riduzioni di spesa per il funzionamento dei ministeri non si applicano agli uffici serventi dei ministri (e alcune osservazioni sullo stato della riforma amministrativa)*, in *Foro it.*, 2008, parte III, 302 e ss..

(10) Corte dei conti, *Relazione cit.*, 469-471.

(11) F. Merloni, *Le agenzie a cinque anni dal d.lgs. n. 300: l'abbandono del modello generale?*, in G. Vesperini (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, cit., 22 e in particolare 43; L. Casini e C. Corsi, *Agenzie e agenzie: una nuova categoria amministrativa?*, Torino, 2005. Problemi interpretativi di carattere generale si posero anche per l'applicazione della legge n. 296/2006, tant'è che, nell'aprile del 2007, fu necessaria l'emanazione di un apposito vademecum da parte della Presidenza del Consiglio con d.P.C.M. 13 aprile 2007 «Linee guida per l'attuazione delle disposizioni contenute nell'art.1 commi da 404 a 416, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007)».

(12) Si consideri, ad esempio, quanto rilevato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica secondo cui il rapporto fra personale dirigente e non dirigente varia da un massimo di 13,8 dirigenti per 100 dipendenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri a un minimo di 1 dirigente per 100 dipendenti nel Ministero dell'Interno, *Libro verde sulla spesa pubblica*, 2007, 74, www.mef.it.

(13) Si rileva, peraltro, che la norma in commento dovrebbe collegarsi, ma non è del tutto chiaro in quale modo, con altre norme coeve sparse in altri provvedimenti legislativi, a cominciare, proprio da quelle contenute nel d.l. n. 85/2008 sulla riorganizzazione del Governo 14 luglio 2008, n. 121 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85, recante disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'art. 1 c. 376 e 377 della legge 24 dicembre 2007, n. 244». In tale legge si prevede che vengano adottati regolamenti per la ridefinizione degli assetti organizzativi dei Ministeri che risultano dagli accorpamenti ivi disposti. Il principale criterio guida per il riordino, anche ai fini della determinazione del numero massimo delle strutture di primo livello (sic), è la riduzione del 20% delle spese strumentali e di funzionamento che dovrebbero, dunque, coordinarsi con i tagli disposti dall'articolo in commento.

me - ha recentemente evidenziato che una politica di tagli generalizzati, seppure a volte necessaria, non può essere fine a se stessa. Per evitare che essa «abbia effetti controproducenti e porti nel medio termine a ristabilire o addirittura superare il livello di spesa pubblica, con una qualità deteriorata della pubblica amministrazione, occorre che immediatamente si pongano in essere riforme strutturali che consentano di riassorbire fisiologicamente quei tagli», intervenendo anche sui processi dell'agire amministrativo, sulla produttività del lavoro pubblico e sulla qualità dei servizi resi (14).

Il tema del riordino dell'amministrazione periferica è da tempo all'attenzione del legislatore e, oltre a rispondere ad un'esigenza di razionalizzazione di un apparato sostanzialmente disomogeneo e frammentato, è fortemente collegato alle trasformazioni costituzionali dell'ordinamento dello Stato cui dovrebbe conseguire un ragionevole adeguamento degli assetti periferici ministeriali alle strutture e alle funzioni delle regioni e degli enti locali. Nonostante alcuni tentativi, alcuni dei quali di significativo interesse (15), il riordino della rete periferica delle amministrazioni è sostanzialmente fallito (16): da una parte, la presenza dei ministeri sul territorio è addirittura aumentata dall'inizio di questo decennio (17); dall'altra, non ha preso corpo l'ipotesi di riorganizzare la periferia attorno all'Ufficio territoriale di governo (Utg) (18). Tra i principali motivi che hanno condotto al fallimento degli Utg, si è riscontrata soprattutto la resistenza di molti ministeri a devolvere funzioni e competenze. Questa «gelosia» di competenze ha influenzato il legislatore anche nel 2007 quando, nel riproporre il modello degli Utg, lo aveva contestualmente depotenziato consentendo ai singoli ministeri di riorganizzare, in via alternativa, autonomamente il proprio apparato periferico (19).

Per questo desta forti perplessità la formulazione dell'attuale comma 3 dell'art. 74 che, a fronte della necessità di un chiaro disegno riformatore, propone, nuovamente, soluzioni deboli e fra loro contraddittorie. Si tratta di soluzioni deboli perché mancano di un'opzione organizzativa di fondo sul modello di amministrazione periferica che si intende realizzare. È, infatti, demandata alle singole amministrazioni la scelta fra il mantenimento di reti parallele sul territorio oppure la riaggregazione degli uffici periferici attorno alle Prefetture-Uffici territoriali di governo. Sono soluzioni fra loro contraddittorie, perché l'una risponde ad una vecchia impostazione della presenza settoriale delle amministrazioni statali in periferia; l'altra, invece, preferibile, è espressione di una logica di presenza unitaria del Governo sul territorio e può contribuire a rinnovare il modo di interpretare il ruolo dello Stato nei rapporti con le regioni e gli enti locali (20) in una fase di profondi cambiamenti ordinamentali.

La norma «taglia enti»

La norma (art. 26) (21) rappresenta un nuovo ten-

tativo di procedere attraverso misure di ordine generale alla soppressione e al riordino degli enti pubblici, sulla scia dei precedenti interventi in materia, risalenti alla metà degli anni cinquanta del secolo XX (22).

Più di recente, negli anni novanta del secolo scorso, le misure di riordino si collocano in un più generale programma di riforma, previsto dalla l. n. 59/1997, diretto a semplificare e decentrare il sistema amministrativo (23). Le misure adottate sono molto ridotte (24). A partire dalla legge finanziaria per il 2002, cambiano poi le finalità perseguite - non più semplificare l'organizza-

Note:

(14) Commissione tecnica per la finanza pubblica, *La revisione della spesa pubblica*, Rapporto 2008, 213, in www.mef.it; nello stesso senso cfr. anche *Attività conoscitiva preliminare all'esame del DPEF 2009-2013, Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia M. Draghi*, Camera dei Deputati 2 luglio 2008, 12, in www.camera.it

(15) Ci si riferisce, in particolare, alla riforma dell'apparato periferico dello Stato prevista dall'art. 11 del d.lgs. n. 300/1999 che, secondo S. Cassese va sì nella direzione giusta di avere una sola voce dello Stato in periferia, anche se si tratta di riforma non sufficientemente coraggiosa per i possibili conflitti fra amministrazioni che conteneva in nuce, cfr. *Gli uffici territoriali del Governo del quadro della riforma amministrativa*, in *Le regioni*, n. 5, 2001, 874.; v. anche M. Cammelli, *L'ufficio territoriale del governo*, in A. Pajno-L. Torchia, *La riforma del governo*, 2000, 165 e ss.

(16) Unico esempio di riordino di qualche rilievo è quello del Ministero dell'economia, effettuato in attuazione dell'art. 1, c. 426, della legge finanziaria per il 2007, con d.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43. Vengono soppressi i dipartimenti provinciali del tesoro, del bilancio e della programmazione economica nonché le ragionerie provinciali dello Stato e le Direzioni provinciali dei servizi vari e istituite, in numero minore, le ragionerie territoriali dello Stato e le direzioni territoriali dell'economia e delle finanze.

(17) Cfr. Corte dei conti, *Relazione cit.*, 472. Nella normativa più recente si riscontra anche la tendenza ad ampliare il novero di uffici di livello dirigenziale generale.

(18) Il legislatore, nel prendere atto del sostanziale fallimento della riorganizzazione dell'amministrazione periferica dello Stato, ha ripristinato le Prefetture al posto degli Uffici territoriali di governo, modificandone la denominazione in Prefetture - Uffici territoriali di governo (art. 1, d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 29). C. Meoli, *Il nuovo profilo della Prefettura - Ufficio territoriale di Governo*, in *questa Rivista*, 2004, 10, 1063 e ss.

(19) Art. 1, c. 404, lett. c), legge n. 296/2006.

(20) S. Cassese, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in *Regioni*, 1986, 594 e ss.; M. Cammelli, *Un passaggio chiave del federalismo amministrativo: il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato*, in *Aedon*, n. 2 1998, www.aedon.mulino.it; dello stesso Autore anche, *Amministrazione periferica o amministrazione territoriale dello Stato?*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 765 e ss.

(21) La norma è stata interamente sostituita durante l'esame alla Camera. Servizio Studi del Senato, *Schede di lettura*, luglio 2008, n. 36/l.

(22) La legge 4 dicembre 1956, n. 1404 aveva stabilito la soppressione e messa in liquidazione degli enti di diritto pubblico e degli altri enti soggetti a vigilanza dello Stato e comunque interessanti la finanza statale nei casi in cui i loro scopi siano cessati o non più perseguibili, o si trovino in condizioni economiche di grave dissesto, o siano nella concreta impossibilità di attuare i propri fini statutari.

(23) Art. 11, c. 1, lett. b) e art. 14, c. 1, lett. b), legge 15 marzo 1997, n. 59.

(24) Per una ricostruzione della storia degli enti pubblici, si rinvia a G. Napolitano, *Gli enti pubblici: disegni di riforma e nuove epifanie*, in G. Vesperini (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, op. cit., 52, e alla bibliografia ivi citata. V. altresì E. Freni, *Le trasformazioni degli enti pubblici*, Torino, 2004.

zione amministrativa, ma conseguire obiettivi di stabilità e di crescita, ridurre la spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche e incrementare l'efficienza - ma i risultati non cambiano (25). La delega al governo per l'individuazione degli enti pubblici, amministrazioni, agenzie, etc. da sopprimere o accorpare con enti o organismi aventi analoghe finalità, non è mai esercitata.

Non produce migliori risultati nemmeno l'inversione della tecnica di intervento disposta dalla legge finanziaria per il 2003, attribuendo al governo la delega per l'individuazione degli enti ed organismi pubblici ritenuti indispensabili, con l'automatica soppressione degli enti non inclusi nell'elenco (26). Si giunge così alle ultime due leggi finanziarie 2007 e 2008, che modificano tale impostazione «per esclusione» e attribuiscono la delega al governo perché proceda al riordino, alla trasformazione o alla soppressione e messa in liquidazione degli enti ed organismi pubblici, nonché di strutture amministrative pubbliche, dettandone i criteri (27). Anche queste deleghe - i cui termini sono stati più volte prorogati - non vengono esercitate.

Sul piano normativo si evidenzia quindi la grande difficoltà di individuare gli enti e le amministrazioni pubbliche i cui scopi siano cessati, non siano più perseguibili, si trovino in condizioni economiche di grave dissesto, siano nella concreta impossibilità di attuare i propri fini statutari. Ne sono prova sia il mancato esercizio da parte del governo delle deleghe via via attribuitigli, sia la constatazione che i soli enti assoggettati alle procedure di liquidazioni sono, in definitiva, quelli interessati da leggi settoriali o di riforma, quali quelle riguardanti la sanità, la formazione professionale, l'istituzione delle regioni con conseguenti attribuzioni e deleghe di materie (28).

Il legislatore, con l'art. 26, ricorre a strumenti già utilizzati con scarso successo in passato, adottando alcuni correttivi che, tuttavia, non sembrano consentire un'efficacia maggiore. La norma delinea, infatti, una nuova procedura per la eliminazione di enti pubblici, stabilendo la soppressione *ipso iure*, senza necessità di ulteriori adempimenti, delle seguenti due categorie di enti pubblici: enti pubblici non economici aventi una dotazione organica inferiore alle 50 unità; enti pubblici non economici per i quali, alla scadenza del 31 marzo 2009, non siano stati ancora emanati i regolamenti di riordino. Si prevede poi che la soppressione acquisti efficacia il novantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge, a meno che, entro il medesimo termine un decreto interministeriale provveda a confermarne per taluni la sussistenza. Restano esclusi dalla soppressione diverse categorie di enti pubblici espressamente elencate (29) (30). Viene infine prevista una serie di abrogazioni di disposizioni delle leggi finanziarie 2007 e 2008, senza tuttavia un chiaro coordinamento normativo (31).

Si formulano al riguardo due considerazioni. In primo luogo, viene adottato un criterio meramente quanti-

tativo di individuazione degli enti «inutili» - la dotazione organica -, secondo la logica che permea gli interventi di riorganizzazione in tutta la legge n. 133/2008, basata su un ridimensionamento attraverso tagli trasversali e indiscriminati.

Questa logica sembra volere rinunciare ad una riforma

Note:

(25) Art. 28, legge 28 dicembre 2001, n. 448. Per un commento si rinvia a G. D'Auria (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale: un documento e due provvedimenti*, in questa Rivista, 2008, 8, 831.

(26) Art. 34, c. 23, legge 27 dicembre 2002, n. 289.

(27) I c. 482-484 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296), novellando il previgente art. 28 della legge n. 448/2001), affidavano a uno o più regolamenti di delegificazione il compito di procedere al riordino, alla trasformazione o alla soppressione e messa in liquidazione degli enti ed organismi pubblici, nonché di strutture amministrative pubbliche, entro il 30 giugno 2007, e definiva i principi e criteri direttivi per l'adozione dei regolamenti. La legge finanziaria 2008 (art. 2, c. 634-640), a sua volta, aveva previsto l'adozione, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge medesima (cioè entro il 29 giugno 2008), di regolamenti di delegificazione per il riordino, la trasformazione o la soppressione e messa in liquidazione di enti ed organismi pubblici statali e la conseguente soppressione di taluni enti, previsti nell'allegato A della legge, che non fossero stati riordinati entro il citato termine. In attuazione della disciplina prevista dalle citate leggi finanziarie non risultano adottati regolamenti di delegificazione.

(28) Cfr. Corte dei conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, «Misure adottate ed attività svolta ai fini della trasformazione e della soppressione di enti pubblici disposta dall'art. 28 della legge n. 448/2001», 6 luglio 2007, n. 18/2007/G.

(29) Gli ordini professionali e le loro federazioni, le federazioni sportive, le autorità portuali, gli enti parco, gli enti di ricerca, gli enti la cui funzione consiste nella conservazione e nella trasmissione della memoria della Resistenza e delle deportazioni, gli enti non inclusi nell'elenco Istat. Ai sensi dell'art. 1, c. 5, della legge finanziaria 2005 (n. 311/2004), l'Istat è tenuto, con proprio provvedimento, a pubblicare tale elenco non oltre il 31 luglio di ogni anno. Il più recente elenco è stato pubblicato sulla G.U. n. 176 del 31 luglio 2007 e integrato sulla G.U. n. 252 del 29 ottobre 2007.

(30) Diversamente da quanto previsto dalla legge finanziaria 2008, il trasferimento di funzioni e risorse e la successione nei rapporti giuridici non è rimessa ad ulteriori atti di natura regolamentare o amministrativa, ma discende direttamente dalla disposizione legislativa. La stessa individuazione degli enti soppressi è effettuata, *ex post* dai ministri vigilanti, che, entro i novanta giorni successivi (alla scadenza, è da ritenere, del precedente termine di novanta), ne danno comunicazione ai Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa.

(31) Viene abrogato il c. 636 dell'art. 2, legge n. 2004/2007, che disponeva la soppressione di tutti gli enti, organismi e strutture compresi nell'elenco di cui all'allegato A, che non erano oggetto dei regolamenti per il riordino, la trasformazione o soppressione e messa in liquidazione, di enti ed organismi pubblici statali, nonché di strutture amministrative pubbliche statali, ai sensi del c. 364 dello stesso art. 2 della legge finanziaria 2008. Inoltre, vengono soppressi i commi da 580 a 585 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 che prevedevano l'istituzione dell'Agenzia per la formazione dei dirigenti e dipendenti delle amministrazioni pubbliche-Scuola nazionale della pubblica amministrazione, con la contestuale soppressione della Scuola superiore della pubblica amministrazione. In entrambi i casi, pertanto, non è chiaro se l'abrogazione delle disposizioni sopra citate, determini la reviviscenza degli enti la cui soppressione era contemplata nelle disposizioni medesime. Infine, il c. 6 dell'art. 26, prevede la soppressione dell'Unità per il monitoraggio istituita dall'art. 1, c. 724 della legge finanziaria 2007 con il compito di accertare la ricorrenza dei presupposti per il riconoscimento delle misure premiali previste dalla normativa vigente e di provvedere alla verifica delle dimensioni organizzative ottimali degli enti locali.

ma effettiva dell'apparato amministrativo, attraverso una analisi dell'attualità delle funzioni istituzionali attribuite agli enti in base ai principi di sussidiarietà verticale (devoluzione verso le regioni e gli enti locali) e orizzontale (devoluzione verso i soggetti privati) e un'indagine sulle attività concretamente svolte per valutare il permanere o meno dell'interesse pubblico alla loro istituzione, secondo i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione pubblica. Il mero criterio della dotazione organica, invece, non garantisce il rispetto di tali principi, ma anzi può comportare paradossi, quali ad esempio quello di sopprimere enti virtuosi che nel corso degli anni hanno ridotto le spese per il personale, scendendo sotto le 50 unità e migliorando l'efficienza (32), oppure quello di eliminare enti che hanno un numero ridotto di personale ma sono particolarmente ramificati e integrati nel tessuto locale (33).

In secondo luogo, al criterio quantitativo si affiancano numerose eccezioni, che sembrano in parte svuotarne il contenuto, a conferma della debolezza dei rimedi proposti rispetto agli obiettivi prefissati. Si considerino in tal senso tre tipologie di eccezioni: le categorie di enti espressamente esclusi dalla soppressione, quelli per i quali non vengano emanati i regolamenti di riordino, quelli dei quali è confermata l'esistenza. La *ratio* di queste eccezioni non è chiara, dando adito a dubbi interpretativi e applicativi (34). Ciò soprattutto con riguardo alla terza tipologia, dove manca un criterio, in quanto la decisione è rimessa alla mera discrezionalità dei ministri (per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa).

La razionalizzazione delle strutture tecniche statali

La legge - agli artt. 28, 45 e 68 - contiene alcune misure di razionalizzazione organizzativa e funzionale di strutture tecniche statali.

Si prevede, innanzitutto, all'art. 28, l'istituzione, sotto la vigilanza del Ministro dell'ambiente, dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra), cui sono trasferite le funzioni e le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, dei seguenti enti, soppressi a decorrere dall'insediamento dei relativi commissari (35): l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (Apat); l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (Infs) (36); l'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (Icram) (37).

In questo caso, al di là dell'obiettivo condivisibile di razionalizzazione degli apparati amministrativi, viene svolta un'operazione ancora più controversa, perché si determina l'abbandono del modello generale di «agenzia» ed il parziale allontanamento dal modello di integrazione previsto dall'ordinamento comunitario. Infatti, non solo si accorpano strutture tecniche con compiti e finalità differenti, ma soprattutto vengono ad essere completamente snaturati la funzione ed il ruolo svolti

dall'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (Apat) nel contesto nazionale e sovranazionale.

L'Apat viene istituita dall'art. 38 del d.lgs. n. 300/1999 di riforma dell'organizzazione del governo e ricondotta al modello organizzativo e funzionale proprio delle agenzie (38). Malgrado nell'ultimo decennio questo modello, introdotto anche dietro l'influsso esercitato dalle *Next step agencies* britanniche, abbia evidenziato in Italia numerose criticità, esso presenta ancora oggi due tratti caratterizzanti e differenziali della categoria: lo svolgimento di particolari funzioni tecniche o di funzioni pubbliche ad alto contenuto tecnico e la separazione organizzativa di queste funzioni dagli apparati ministeriali per consentirne il loro pieno sviluppo (39). L'Apat rappresenta l'esempio forse più evidente di struttura che rientra in questa più ristretta, ma omogenea categoria di agenzia.

Essa si configura come struttura dotata di autonomia regolamentare, organizzativa, gestionale, patrimoniale, contabile e finanziaria, che svolge attività a carattere prettamente tecnico-scientifico di interesse nazionale al servizio delle amministrazioni pubbliche, anche regionali e locali. In ambito sovranazionale, l'Apat svolge la funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti delle Agenzie regionali e provinciali e della rete nazionale

Note:

(32) Es. l'Ente Risi, uno dei centri di ricerca più avanzati in Europa o l'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente.

(33) Es. il Club alpino italiano con oltre 300.000 soci.

(34) Si segnalano in specie: la contraddittorietà tra la scadenza del 31 dicembre 2008 per l'emanazione dei regolamenti di riordino prevista a sua volta per il 31 marzo 2009; il riferimento normativo non immediato a tutti gli enti non inclusi nell'elenco Istat; l'abrogazione delle disposizioni delle leggi finanziarie 2007 e 2008 che prevedevano la soppressione di numerosi enti pubblici.

(35) Il c. 5, per garantire l'ordinaria amministrazione e lo svolgimento delle attività istituzionali fino all'avvio dell'Ispra prevede la nomina di un commissario e di due subcommissari, mediante decreto del Ministro dell'ambiente, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

(36) L'Infs è un organismo nazionale di ricerca e consulenza istituito ai sensi della legge n. 157/1992 («Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio») che ha competenza nel settore della conservazione e gestione della fauna selvatica omeoterma.

(37) L'Icram è un ente pubblico di ricerca e sperimentazione che fornisce istituzionalmente supporto alle politiche delle amministrazioni centrali competenti e agli enti territoriali nella risoluzione delle problematiche ambientali marine. L'art. 28, inoltre, ridimensiona la composizione numerica di due commissioni tecniche: la Commissione istruttoria per l'autorizzazione ambientale integrata (Ippc), e la Commissione di valutazione degli investimenti e di supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali.

(38) All'Apat sono trasferite le attribuzioni dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (Anpa) di cui alla legge 21 gennaio 1994, n. 61 e quelle dei servizi tecnici nazionali istituiti presso la Presidenza del consiglio dei ministri. L'Agenzia diventa effettivamente operativa, nella nuova configurazione, a partire dal 1° gennaio del 2003.

(39) Cfr. F. Merloni, *Le agenzie a cinque anni dal d.lgs. n. 300: l'abbandono del modello generale?*, in G. Vesperini, cit.

di osservazione e informazione in materia ambientale («Sinanet») (40) e, in tale veste, rappresenta il referente nazionale («*National focal point*») dell'Agenzia europea dell'ambiente e della corrispondente rete europea («Eionet») (41).

La disciplina comunitaria (42) impone, infatti, la presenza negli Stati membri di istituzioni o organismi con funzioni analoghe a quelle dell'agenzia europea, che possano garantire attraverso un'azione congiunta e coordinata il raggiungimento degli obiettivi fissati. Più precisamente, l'organizzazione nazionale e comunitaria in materia ambientale configurano un modello di integrazione amministrativa c.d. «decentrata», basata sul sistema dell'«agenzia-rete» come modalità ordinaria di esercizio della funzione, e caratterizzata dalla contitolarità delle competenze in materia di informazione ambientale, attribuite ad una pluralità di uffici differenziati, che rilevano come componenti di una più ampia e unitaria amministrazione di settore (43).

La peculiare organizzazione della disciplina dell'informazione ambientale prevista a livello comunitario finisce così per conformare il disegno strutturale dell'amministrazione nazionale, prevedendo l'istituzione di un ufficio entificato (l'agenzia) nettamente separato dall'amministrazione di riferimento (il ministero), con forti connotati tecnici ed ampia autonomia organizzativa e funzionale.

Con la nuova disciplina introdotta dall'art. 28, l'Agenzia viene soppressa e le relative funzioni sono attribuite ad un organismo pubblico sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente. La legge non contiene alcuna indicazione né previsione in merito al permanere in capo al nuovo organismo di ambiti di autonomia organizzativa e funzionale, demandando l'intera disciplina alla potestà regolamentare del ministro competente.

La nuova struttura amministrativa sembra pertanto configurarsi, senza adeguata garanzia di autonomia, quale mero organismo pubblico di supporto e consulenza tecnico-scientifica - com'è d'altra parte nello stesso *nomen* di «istituto superiore» - ovvero quale ente strumentale del Ministero dell'ambiente, secondo caratteristiche molto differenti non solo dal modello nazionale dell'agenzia, ma anche dal modello previsto dall'ordinamento comunitario per la corretta attuazione della rete di osservazione e informazione ambientale.

Altre misure di razionalizzazione riguardano strutture tecniche istituite nell'ambito dell'amministrazione dell'economia e delle finanze. All'art. 45, si prevede, in particolare, la soppressione del Servizio consultivo ed ispettivo tributario (Secit) e della Commissione tecnica per la finanza pubblica. Mentre la soppressione del Servizio consultivo sembra trovare una possibile *ratio* nell'ambito della riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze (44), la soppressione della Commissione tecnica invece non sembra trovare adeguata spiegazione sul piano organizzativo ed anche sotto il profilo funzionale.

La Commissione, infatti, era stata istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze dal c. 474 della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), con compiti di studio e analisi riferiti al processo di armonizzazione e di coordinamento della finanza pubblica, di riforma dei bilanci delle amministrazioni pubbliche e di miglioramento della trasparenza della informazione statistica. Con riferimento al bilancio dello Stato, alla Commissione era stato assegnato il compito di disegnare una diversa classificazione della spesa, finalizzata al miglioramento della scelta allocativa e ad una efficiente gestione delle risorse, rafforzando i processi di misurazione delle attività pubbliche e la responsabilizzazione delle competenti amministrazioni.

L'istituzione della Commissione aveva segnato in specie il passaggio ad un nuovo metodo di revisione della spesa, sull'esempio di altri paesi - la *spending review* - fondato sull'efficienza dei servizi pubblici in vista di una diminuzione dei loro costi e come leva di maggiori investimenti (45). Dalla data della sua effettiva istituzione (16 marzo 2007), la Commissione ha elaborato importanti documenti tecnici, tra i quali il «Libro verde sulla spesa pubblica» (settembre 2007) ed il «Rapporto intermedio sulla revisione della spesa» (dicembre 2007), che si inseriscono nell'ambito del generale processo di riforma del bilancio dello Stato e della finanza pubblica. La soppressione della Commissione, senza alcuna previsione di trasferimento delle relative funzioni

Note:

(40) Sulla disciplina nazionale v. M. Frey, *L'introduzione dell'Agenzia nazionale e delle Agenzie regionali dell'ambiente*, in E. Croci, M. Frey e A. Malocchi, *Agenzie e governo dell'ambiente*, Milano, Franco Angeli, 1994, 51; E. Chiti, *L'organizzazione pubblica per la protezione ambientale*, in *Ambiente*, 1998, 9, 751; F. Fonderico, *La tutela dell'ambiente*, in *Trattato di diritto amministrativo*, *Diritto amministrativo speciale*, Tomo II, Milano, 2003, 2015.

(41) Sulla disciplina comunitaria si rinvia a G. Cocco, A. Marzanati, R. Pupilella e A. Russo, *Ambiente*, in M.P. Chiti, e G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, parte speciale, I, 1997, 102; B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001, II ed., 89; A. Kiss e D. Shelton, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge, 1993; S. Cassese (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995.

(42) Regolamento Ce n. 1210/90 del Consiglio del 7 maggio 1990 sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale, in G.U.C.E. L 120, 11 maggio 1990.

(43) Sull'integrazione decentrata v. C. Franchini, *Le relazioni tra le agenzie europee e le autorità amministrative nazionali*, ivi, 1997, 15; A. Kreher e F. Martines, *Le «agenzie» della comunità europea: un approccio nuovo per l'integrazione amministrativa?*, ivi, 1996, 97; E. Chiti, *Le agenzie europee, Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002, S. Cassese, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Roma, 2002.

(44) Con il relativo trasferimento delle funzioni del Secit al Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze. Si veda al riguardo il d.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43, «Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze».

(45) Cfr. R. Perez, *Prime osservazioni sulla spending review*, in www.astrid-online.it

ad altri uffici, non sembra rispondere pertanto ad alcuna finalità di razionalità organizzativa e funzionale.

Infine, nell'art. 68, viene prevista, sempre a fini di efficienza organizzativa e funzionale, innanzitutto una generica soppressione di strutture amministrative che svolgono prevalentemente attività a contenuto tecnico e di elevata specializzazione riconducibili a funzioni di amministrazioni centrali o periferiche. Si dispone, poi, la soppressione dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione (46), dell'Alto Commissario per la lotta alla contraffazione (47), della Commissione per l'inquadramento del personale già dipendente da organismi militari operanti nel territorio nazionale nell'ambito della Comunità Atlantica (48). La soppressione *ex lege* stabilita in via generale dal c. 5 lascia adito a dubbi interpretativi ed applicativi, in assenza di qualunque riferimento a misure di attuazione. Più convincente è, invece, la soppressione dei due Alti Commissari e della Commissione di cui al c. 6, lett. c). Quest'ultima aveva compiti obsoleti. Le funzioni del Commissario per la lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione possono essere ricondotte in gran parte a quelle dell'Autorità giudiziaria, quelle del Commissario per la lotta alla contraffazione a compiti delle Forze dell'ordine e del Ministero dello sviluppo economico. Gli effetti di razionalizzazione e quelli di contenimento della spesa dipenderanno anche da come verrà data attuazione alla norma (art. 68, c. 6-bis) sul trasferimento delle funzioni dei due Alti Commissari ai ministeri competenti.

Il riordino degli organismi collegiali

Il legislatore ha più volte, nel passato, tentato di perseguire l'obiettivo di razionalizzare e di soltire la congerie di organismi collegiali istituiti nelle pubbliche amministrazioni. Lo ha fatto nel 1997, all'interno del disegno di semplificazione e di riordino delle strutture amministrative del settore pubblico (49). Lo ha riproposto, nella legge finanziaria per il 2002 (50), sotto forma di divieto di istituire nuovi organismi collegiali. Lo ha ribadito nel d.l. n. 223/2006, insieme ad interventi di contenimento della spesa per consulenze di natura varia. Le prime due misure, quella del 1997 e del 2001, non hanno dato buoni risultati e non hanno potuto contrastare «una consistente proliferazione di organismi, realizzata sia in sede legislativa che regolamentare» (51). Nel tentativo di arginare questo fenomeno, nel 2006, con il d.l. n. 223/2006, le misure di razionalizzazione degli organismi collegiali sono state accompagnate dalla fissazione di obiettivi di riduzione della spesa sostenuta per tali strutture (52). I risultati ottenuti con il programma del 2006 sono senza dubbio apprezzabili, anche se inferiori a quanto previsto. Dei 738 organismi collegiali esistenti presso i Ministeri nel 2006, 111, circa il 15%, risultano soppressi e 414 sono stati riorganizzati, con un risparmio annuo complessivo, dal 2007, di circa 18 milioni di euro (53).

Con l'art. 68, cc. 1-4, il legislatore prevede misure volte proprio ad accelerare il riordino avviato con il d.l. n. 223/2006 e a realizzare, entro il triennio 2009-2011, la graduale riduzione degli organismi collegiali fino al definitivo trasferimento delle loro attività alle amministrazioni competenti.

Con i primi commi dell'art. 68 si esclude che possano essere prorogati gli organismi collegiali per i quali ricorrono determinati requisiti relativi alla loro istituzione o alle loro funzioni; al censimento degli organismi «utili» si provvede con d.P.C.M. di concerto con il Ministro dell'economia su proposta del ministro competente; la proroga di tali organismi può essere effettua-

Note:

(46) Istituito dall'art. 1 della legge n. 3/2003 in posizione di diretta dipendenza funzionale dal Presidente del Consiglio dei ministri con funzioni di indagine sull'esistenza delle cause e delle concause di fenomeni di corruzione e di illecito o di pericoli di condizionamento da parte di organizzazioni criminali all'interno della pubblica amministrazione; di analisi e studio; di monitoraggio su procedure contrattuali e di spesa e su comportamenti ed atti da cui possa derivare danno erariale. Organizzazione e funzionamento sono stati disciplinati con il d.P.R. n. 258/2004, modificato con d.P.R. n. 236/2006.

(47) Istituito dall'art. 1-*quater* del d.l. n. 35/2005 con compiti di coordinamento delle funzioni di sorveglianza in materia di violazione dei diritti di proprietà industriale ed intellettuale, nonché di monitoraggio sulle attività di prevenzione e di repressione dei fenomeni di contraffazione e, ai sensi dell'art. 4-bis del d.l. n. 2/2006, di monitoraggio, anche nel settore agroalimentare, dei fenomeni in materia di violazione dei diritti di proprietà industriale e di proprietà intellettuale, di coordinamento e di studio delle misure volte a contrastarli, nonché di assistenza alle imprese per la tutela contro le pratiche commerciali sleali. Il d.P.R. n. 78/2007 di organizzazione aveva disposto (artt. 5 e 10) la permanente durata in carica dell'organo per un periodo di tre anni, allo scadere dei quali si doveva prevedere una valutazione della perdurante utilità dell'organo, finalizzata ad un'eventuale proroga triennale.

(48) Istituita dall'art. 2, c. 2, della legge n. 98/1971, con il compito di deliberare sulle domande di inquadramento nei ruoli delle amministrazioni dello Stato dei cittadini italiani che, alla data del 30 giugno 1969, prestavano da almeno un anno la loro opera nel territorio nazionale alle dipendenze di organismi militari della Comunità atlantica, o di quelli dei singoli Stati esteri che ne fanno parte, e che successivamente sono stati licenziati in conseguenza di provvedimenti di ristrutturazione degli organismi medesimi.

(49) Legge n. 59/1997 art. 12, lett p).

(50) Art. 18, c. 1, legge n. 448/2001.

(51) Cfr. relazione illustrativa al d.d.l. di conversione del d.l. n. 223/2006 (A.S. n. 741).

(52) L'art. 29 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 aveva disposto l'eliminazione o l'accorpamento di organismi collegiali e di altri organismi comunque denominati anche monocratici delle amministrazioni pubbliche, statali (c. 2) e non statali (c. 3), ad eccezione degli organi di direzione, amministrazione e controllo (c. 7). Il comma 2-bis stabiliva che la Presidenza del Consiglio, di concerto con l'amministrazione competente, potesse proporre iniziative per l'eventuale proroga della durata di taluni organismi, in base ad una valutazione di perdurante utilità degli stessi.

(53) Corte dei conti, *Relazione cit.*, 476 che riferisce dati presenti nella *Relazione del Ministro per l'attuazione del programma del governo al Consiglio dei Ministri* l'11 maggio 2007, in www.governo.it. Non è chiara la sorte dei rimanenti 213. Da rilevare che secondo la relazione tecnica del d.l. n. 112/2008, l'art. 29 del d.l. n. 223/2006 determina un'economia stimata su base annua pari a 42 milioni di euro, Servizio Studi del Senato, *Schede di lettura*, cit., 137, contro i 18 effettivamente rilevati nella citata relazione della Corte dei conti. Sul tema si v. G. D'Auria, *cit.*



NORME • FINANZA PUBBLICA



ta solamente per due anni; i risparmi devono essere pari almeno a quelli conseguiti in applicazione dell'art. 29 del d.l. n. 223/2006; i tagli alla spesa comprendono anche riduzioni dei compensi dei componenti di tali organismi; i medesimi obiettivi di contenimento della spesa previsti nel 2006, si applicano anche agli organismi collegiali istituiti dopo la data di entrata in vigore del d.l. n. 223/2006.

Le finalità della norma, come anche di quelle prece-

denti che si pongono sul medesimo solco, sono senza dubbio condivisibili, pur nella consapevolezza che esse non incidono sulle cause del disordine organizzativo. Per dare continuità all'operazione di riordino e di semplificazione sarebbe, tuttavia, opportuno anche un attento monitoraggio sulla futura produzione normativa volto ad evitare che, per esigenze contingenti, proliferino in modo ingiustificato nuovi organismi del genere di quelli su cui oggi si interviene.