

Atto Senato n. 2156

Il disegno di legge si compone di tre capi, che corrispondono ad altrettanti ‘pilastri’ dell’azione di contrasto alla corruzione e all’illegalità nel settore pubblico: prevenzione generale, controlli mirati e sanzioni.

Il capo I contiene misure per la prevenzione del fenomeno corruzione, frutto di un cambiamento culturale, prima ancora che giuridico, che riflette un approccio multi disciplinare nel quale i tradizionali strumenti sanzionatori rappresentano solamente alcuni dei diversi fattori per la lotta alla corruzione e all’illegalità nell’azione amministrativa.

In questo quadro, gli articoli da 1 a 5 stabiliscono le iniziative di medio e lungo periodo che rispondono, da una parte, alla domanda di trasparenza e controllo proveniente dai cittadini e, dall’altra, alla necessità di adeguare l’ordinamento giuridico agli standard internazionali, riducendo così il livello di corruzione nel nostro Paese. L’articolo 1 del disegno di legge istituisce il Piano nazionale anticorruzione. Si tratta di uno strumento che attua le politiche e le buone pratiche di prevenzione della corruzione specificatamente previste nel capo II della Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall’Assemblea generale dell’ONU il 31 ottobre 2003, con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116. L’adozione del Piano nazionale anticorruzione si rende necessaria anche a seguito della valutazione fatta, tra l’ottobre 2008 e il giugno 2009, dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), organismo istituito nell’ambito del Consiglio d’Europa, di cui l’Italia fa parte dal 2007.

Il Piano nazionale anticorruzione è predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a partire dai singoli piani di azione, nei quali ciascuna amministrazione centrale indica: il grado di esposizione al rischio corruzione dei propri uffici; le misure organizzative necessarie a fronteggiare tale rischio; le procedure di selezione, formazione e rotazione dei dipendenti che operano in settori sensibili; e, infine, le soluzioni, anche normative, per prevenire e, comunque, individuare gli illeciti. L’articolo 1 prevede inoltre che una Rete nazionale anticorruzione, composta da referenti di ciascuna pubblica amministrazione, fornisca al Dipartimento della funzione pubblica elementi per valutare l’idoneità degli strumenti adottati per prevenire e combattere la corruzione, per definire programmi informativi e formativi per i dipendenti pubblici che favoriscano il corretto e onorevole esercizio delle funzioni ad essi affidate, per monitorare l’effettiva

attuazione dei singoli piani di azione. Infine, presso il Dipartimento della funzione pubblica è istituito un Osservatorio sulla corruzione e gli altri illeciti nella pubblica amministrazione, con compiti di analisi e informazione.

La trasparenza dell'attività amministrativa, l'accesso e la conoscenza dei procedimenti da parte dei cittadini rappresentano fattori determinanti per favorire il controllo e la legalità dell'azione amministrativa. In questo quadro, come già previsto con riferimento ad altre attività della pubblica amministrazione, l'articolo 2 del disegno di legge stabilisce che la trasparenza amministrativa rientra tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, previsti dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. A tal fine, l'articolo 2 prevede l'obbligo di pubblicazione, sui siti istituzionali delle amministrazioni, delle informazioni relative a procedimenti amministrativi 'sensibili', quali quelli che hanno ad oggetto autorizzazioni, concessioni, appalti pubblici, erogazioni di benefici economici a persone o enti pubblici o privati, concorsi e progressioni di carriera. Al di fuori di questi procedimenti, lo stesso articolo 2 prevede che le amministrazioni debbano, in ogni caso, realizzare il monitoraggio dei termini del procedimento amministrativo per individuare anomalie nell'azione amministrativa che possano costituire sintomi di *maladministration* o di inefficienza amministrativa.

I commi 4 e 5 dell'articolo 2 prevedono che le amministrazioni rendano noto, tramite i propri siti istituzionali, almeno un indirizzo di posta elettronica certificata che il cittadino può utilizzare per trasmettere istanze ai sensi dell'articolo 38 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e ricevere informazioni circa i provvedimenti e i procedimenti amministrativi che lo riguardano. In questo caso, le amministrazioni sono tenute a rispondere entro termini predeterminati, ma possono anche consentire l'accesso diretto ai dati e alle informazioni rilevanti, utilizzando gli opportuni strumenti di identificazione informatica previsti dal codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

Il comma 6 dell'articolo 2 prevede che con decreto del Presidente della Repubblica su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza unificata, sono individuate le informazioni rilevanti ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza previste nei commi 1 e 2 e delle modalità di pubblicazione. È altresì specificato che alla pubblicità in materia di procedure di affidamento dei contratti pubblici

rimangono applicabili le disposizioni già previste dal codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, di seguito denominato Codice dei contratti pubblici.

Il comma 7 prevede che la mancata o incompleta pubblicazione delle informazioni di cui al comma 6 costituisce per l'amministrazione una violazione degli standard qualitativi ed economici ai sensi dell'articolo 1 del d.lgs.198/2009, ed è valutabile ai sensi dell'articolo 21 del d.lgs. 165/2001.

L'articolo 3 introduce misure per favorire la trasparenza nell'ambito dei contratti pubblici, modificando l'articolo 7 del codice dei contratti pubblici.

L'articolo 4 ha la finalità di ridurre gli oneri amministrativi per le imprese e, al tempo stesso, di garantire maggiore certezza pubblica all'azione amministrativa.

L'articolo 5 risponde all'esigenza di realizzare un efficace sistema di controlli nei confronti dei subappalti, al fine di estendere alle imprese subappaltatrici i controlli antimafia espletati in via principale nei confronti dell'impresa aggiudicataria. È prevista la facoltà, per gli esecutori dei lavori, servizi e forniture, di attingere da un elenco, istituito presso le prefetture, di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di infiltrazione mafiosa (decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490, e regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252). L'elenco sarà periodicamente aggiornato e, con specifico regolamento, verranno definite le modalità per l'istituzione e l'aggiornamento dell'elenco stesso, la durata dell'iscrizione, l'attività di verifica ed i casi di sospensione e decadenza dell'iscrizione. Il capo II contiene norme relative ai controlli negli enti locali. Il capo III del disegno di legge contiene disposizioni per la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

Atto Senato n. 2243

Il disegno di legge, approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 9 giugno 2010, attualmente all'esame del Senato della Repubblica, è stato dichiarato collegato alla manovra finanziaria per gli anni 2010-2013 nella risoluzione di approvazione del D.P.E.F.

Nell'articolo 2 si prevede un raccordo diretto tra lo sportello unico per le attività produttive e le Camere di Commercio per la trasmissione di notizie economiche e amministrative.

L'articolo 3 introduce modifiche alla legge 23 luglio 2009, n. 99, recante delega al Governo per il riassetto normativo delle prescrizioni e degli adempimenti procedurali applicabili alle imprese, e proroga di 18 mesi il termine della delega al Governo per il riassetto degli adempimenti procedurali delle imprese. Il potere di proposta circa l'adozione dei decreti legislativi è esteso ai Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione. Inoltre, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione, la semplificazione e lo sviluppo economico si possono definire intese con le Regioni per l'armonizzazione delle iniziative di competenza.

L'articolo 7 riduce gli oneri derivanti dalla conservazione cartacea delle cartelle cliniche per le amministrazioni sanitarie, anche per le strutture private accreditate, prevedendo la conservazione su supporto digitale; l'eventuale rilascio su supporto cartaceo, potrà avvenire solo su espressa richiesta e dietro pagamento di un corrispettivo (diritto di segreteria).

Si interviene sulle norme per la semplificazione dell'azione amministrativa di cui alla legge 241/1990. In particolare, si rende più proficuo e veloce il ricorso alla Conferenza dei servizi ai fini dell'adozione della determinazione finale. Si amplia la portata applicativa del vigente articolo 25 del d.l.112/2008 estendendo il metodo di misurazione e riduzione degli oneri anche alle materie di competenza regionale, previo passaggio in Conferenza Unificata, e agli oneri gravanti sui cittadini. L'articolo 22 prevede che una serie di comunicazioni tra Comuni, tra Comuni e Questure, tra Comuni e notai si svolgano solo tramite posta elettronica certificata (PEC), con accelerazione dei procedimenti e risparmio di risorse. Le disposizioni si applicano solo alle amministrazioni pubbliche già in possesso di siti internet con l'indicazione di casella di posta elettronica certificata, ai sensi dell'art. 54, comma 2-ter, d.lgs. 82/2005.

Si introduce (articolo 30) il valore giuridico della pagella *on-line* che è in via di definizione nel quadro degli interventi relativi al settore Scuola, individuati dal Piano per l'*e-Government* 2012. A seguito di detti interventi, tutte le istituzioni scolastiche pubbliche e paritarie saranno connesse in rete e dotate di strumenti e servizi tecnologici avanzati per la didattica e le relazioni fra la scuola e la famiglia, tra cui la possibilità di rendere disponibile alle famiglie la pagella in formato digitale.

Il provvedimento, tra l'altro, intende facilitare le attività dei docenti universitari, semplificare le relazioni tra studenti, docenti e Università ed accelerare il percorso di razionalizzazione e dematerializzazione delle procedure amministrative attraverso la realizzazione di un insieme di servizi innovativi.

Si estende anche agli stranieri residenti la possibilità di utilizzare la posta elettronica certificata (articolo 32).

Il Capo III contiene la delega al Governo per l’emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche, che definirà i doveri generali delle stesse e dei loro dipendenti nei confronti dei cittadini.

I principi e criteri cui dovrà attenersi il legislatore delegato nell’emanazione della Carta dei doveri sono:

- trasparenza;
- buona fede e leale collaborazione;
- tempi ragionevoli di adozione dei provvedimenti;
- chiarezza e semplicità del linguaggio;
- accesso ai servizi;
- documentazione amministrativa;
- accesso ai documenti amministrativi;
- richieste indebite;
- violazioni e inadempimento degli obblighi;
- strumenti e poteri sostitutivi;
- ruolo del Dipartimento della funzione pubblica;
- responsabilità delle amministrazioni.

Infine, si delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per la semplificazione e per il riassetto delle vigenti norme concernenti l’attività amministrativa, i procedimenti, i poteri e i doveri delle amministrazioni pubbliche e dei loro dipendenti, nonché per il coordinamento di queste con le disposizioni della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche che sarà emanata in attuazione degli articoli 41 e 42.

1.2 L’organizzazione delle pubbliche amministrazioni

Nel presente paragrafo vengono presentate le direttrici previste per il ridimensionamento degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell’art.74 del d.l. 112/2008, convertito nella legge 133/2008, e le misure adottate al fine di apportare una sensibile semplificazione nell’iter procedurale di riorganizzazione dei Ministeri.

Detta procedura, finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di risparmio della spesa, si è realizzata, per quanto riguarda gli enti pubblici non economici, mediante interventi di

soppressione o riordino previsti dall'art. 26 del d.l. 112/2008, c.d. Taglia-enti, successivamente modificato dal d.l. 78/2009.

1.2.1 La riduzione degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni

L'applicazione dell'articolo 74 del d.l. 112/2008 da parte di Ministeri ed enti pubblici non economici

L'adozione di un articolato piano di riorganizzazione dei Ministeri – di cui all'art. 1, commi da 404 a 415 – ovvero delle agenzie e degli enti pubblici non economici – di cui all'art. 1, commi da 440 a 455 – e degli enti di ricerca – di cui all'art. 1, commi 638 e 639 – era già stato previsto dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296, (legge finanziaria per il 2007) “al fine di razionalizzare e ottimizzare l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento”.

Con il d.l. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge 133/2008, e recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, gli interventi in materia di razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche sono stati circostanziati nell'ambito del Piano industriale della pubblica amministrazione, che ha individuato in maniera organica il quadro normativo dei criteri e dei principi guida, definendo importanti direttrici così schematizzabili:

- a) *ridimensionamento degli assetti organizzativi esistenti, secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità.* Alle amministrazioni viene chiesto di realizzare l'obiettivo attraverso la concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali basata sul riordino delle competenze degli uffici e l'unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali. Fatte salve specifiche esigenze organizzative derivanti anche dalle connessioni con la rete periferica, è prevista la riduzione, in ogni caso, del numero degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale adibiti allo svolgimento di tali compiti con l'obiettivo di una riduzione complessiva degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 e al 15% di quelli esistenti e contestuale corrispondente riduzione delle dotazioni organiche;
- b) *riduzione del contingente di personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto* in misura non inferiore al 10% con contestuale riallocazione delle risorse umane eccedenti tale limite negli uffici che svolgono funzioni istituzionali;

- c) *rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale*, ad esclusione di quelle degli enti di ricerca, apportando una riduzione non inferiore al 10% della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale
- d) *possibilità per le amministrazioni di 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) *rideterminazione della rete periferica su base regionale o interregionale*, oppure, in alternativa, 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 296/2006

Rispetto alla legge finanziaria 2007, il Piano industriale della P.A. ha previsto l'estensione del disegno di riorganizzazione ad una platea di destinatari più ampia (amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, inclusa Presidenza del Consiglio dei Ministri, agenzie, questa volta comprese anche le agenzie fiscali, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, nonché gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001), consentendo di scontare, tuttavia, ai fini dell'attuazione delle misure previste, gli effetti delle riduzioni degli assetti organizzativi apportati in attuazione dell'intervento previsto ai sensi della Legge Finanziaria 2007, qualora vi fossero stati.

Ciascuna amministrazione è stata chiamata ad adottare i relativi provvedimenti attuativi in relazione alle procedure e al tipo di atto richiesto per l'emanazione dei regolamenti organizzativi e per la definizione delle dotazioni organiche dalle disposizioni in materia di organizzazione, ivi comprese quelle previste dalla legge 296/2006, e dai rispettivi ordinamenti.

Sino all'emanazione di tali provvedimenti correlati al processo di riorganizzazione, le dotazioni organiche sono state provvisoriamente individuate in misura pari ai posti coperti alla data del 30 settembre 2008 e, alle amministrazioni che non avessero adempiuto a quanto previsto, è stato fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia di contratto.

Negli intenti del legislatore, la c.d. Riduzione degli assetti organizzativi dell'art. 74 del d.l. 112/2008 non doveva essere una mera operazione di taglio alle strutture organizzative delle amministrazioni e degli enti destinatari. I risparmi, in termini quantitativi e di risorse

finanziarie, si sarebbero dovuti ottenere attraverso un complessivo ripensamento delle funzioni e delle attività improntate ad ottenere recuperi di efficienza, razionalità ed economicità delle rispettive organizzazioni.

In tal senso, la norma indicava nella concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali basata sul riordino delle competenze degli uffici e l'unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali e nel ripensamento delle strutture periferiche, le leve organizzative da utilizzare. Ciò soprattutto in relazione alle amministrazioni centrali, per le quali era lecito attendersi una oculata politica di eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali, in particolare mediante un'ottimizzazione della funzione logistica-strumentale, anche con un ricorso ancora più consistente alla strumentazione informatica oramai ampiamente disponibile e mediante una riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo, da realizzarsi eliminando duplicazioni di funzioni e aumentando la funzionalità di tali strutture in coerenza con i piani ed i programmi di attività delle singole amministrazioni.

Una particolare attenzione, poi, era stata destinata alla necessità di ripensare l'organizzazione territoriale delle amministrazioni.

La norma prevedeva in proposito la costituzione di uffici regionali ovvero la riorganizzazione delle strutture periferiche presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, suggerendo — come fattori di razionalizzazione — la realizzazione dell'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, l'istituzione dei servizi comuni, l'utilizzazione in via prioritaria dei beni immobili di proprietà pubblica.

Venivano, altresì, anche indicate a ciascun Ministero, come variabili decisionali per l'individuazione della nuova soluzione organizzativa, la densità demografica e la conformazione geografica del territorio, con particolare riferimento alla distanza tra le sedi interessate dalla riorganizzazione, ai relativi tempi di percorrenza in relazione all'efficienza e alla frequenza dei mezzi di collegamento e, come obiettivi la tutela dei livelli di servizio assicurati all'utenza, le specifiche esigenze di prossimità e decentramento nella prestazione dei servizi stessi e la necessità di interconnessione dei sistemi informativi delle amministrazioni statali presenti sul territorio, laddove non già esistente. La scala su cui operare il riassetto avrebbe dovuto anche essere coerente con la prospettiva della progressiva attuazione del trasferimento di funzioni statali verso Regioni ed enti locali e con la necessità di riagggregazione delle residue funzioni mantenute in capo allo Stato sul territorio, secondo modalità capaci di consentire la possibilità di interfacciare l'attività delle diverse componenti

del sistema amministrativo operanti in ambito locale, rafforzando le capacità di raccordo con le autonomie territoriali in attuazione del principio di leale collaborazione.

Tale scala avrebbe anche dovuto avere riguardo alla possibile riduzione del numero degli uffici addetti ad attività strumentali, alle opportunità di razionalizzare e integrare le attività di auto-amministrazione e alla più proficua interazione tra le singole amministrazioni, anche nella prospettiva dell'istituzione di servizi comuni e/o di centri interservizi.

Allo stato, non sembra potersi affermare che tali disposizioni abbiano trovato attuazione.

L'altra fondamentale leva organizzativa, anch'essa di difficile applicazione almeno nel breve periodo, è stata la riduzione delle dotazioni organiche al fine di assicurare che il personale utilizzato per funzioni di supporto non ecceda comunque il 10% delle risorse umane complessivamente utilizzate da ogni amministrazione. Veniva richiesto, a tale proposito, che, mediante processi di riorganizzazione e di formazione e riconversione, il personale addetto alle funzioni in parola fosse ridotto in misura non inferiore all'8% all'anno fino al raggiungimento del limite predetto.

Le funzioni di supporto individuate, e dunque interessate dall'intervento, sono quelle che attengono alle attività di gestione delle risorse umane, ai sistemi informativi in relazione allo svolgimento di attività non istituzionali, ai servizi manutentivi e logistici, agli affari generali, ai provveditorati e alla contabilità, secondo l'accezione individuata per le relative linee di attività della Relazione allegata al conto annuale del Ministero dell'economia e delle finanze. Per quanto attiene alla razionalizzazione degli uffici di supporto, si prevedeva che questa non avrebbe dovuto incidere sul livello qualitativo dei servizi resi nei confronti delle altre strutture, tenendo conto, in ogni caso, dello specifico fabbisogno di queste ultime.

Il decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207

Le difficoltà riscontrate nell'applicazione dell'art. 74 del d.l. 112/2008 da parte di molte tra le amministrazioni destinatarie ha portato il legislatore ad intervenire introducendo, con l'art. 41, comma 10, del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti e convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 14, il differimento al 31 maggio 2009 del relativo termine originariamente previsto per il 30 novembre 2008.

Tali difficoltà sono risultate amplificate nel caso delle amministrazioni centrali, a causa anche dell'evidenziata necessità di ricorrere alle procedure e al tipo di atto richiesto per

l'emanazione dei regolamenti organizzativi e per la definizione delle dotazioni organiche, che ha posto in molti casi serie difficoltà in relazione alla complessità degli iter procedurali richiesti.

A tale proposito, si ricorda che l'art. 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante le norme di riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, prevede che l'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale ed il loro numero, le relative funzioni e la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, l'individuazione dei dipartimenti, nei casi e nei limiti fissati dalle disposizioni dello stesso decreto legislativo, e la definizione dei rispettivi compiti sono stabiliti con regolamenti o con decreti del ministro emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 400/1988. Tali regolamenti raccolgono tutte le disposizioni normative relative a ciascun ministero con conseguente abrogazione delle restanti norme vigenti con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti medesimi.

Al fine di apportare una sensibile semplificazione nell'iter procedurale del procedimento di organizzazione dei Ministeri e, in particolare, agevolare le riduzioni degli assetti organizzativi di cui all'articolo 74 del d.l. 112/2008, si consente ai predetti Ministeri di provvedere alla riduzione delle dotazioni organiche con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri; si è, dunque, intervenuti con l'art. 41, comma 10, del d.l. 207/2008 anche nella materia dell'individuazione degli uffici di livello dirigenziale.

Anche in deroga all'eventuale distribuzione degli uffici di livello dirigenziale non generale stabilita nel regolamento di organizzazione del singolo Ministero, è stata estesa la facoltà di utilizzare lo strumento del decreto ministeriale di natura non regolamentare non soltanto per gli uffici di livello dirigenziale non generale e la definizione dei relativi compiti di ciascun ministero, ma anche per la distribuzione dei predetti uffici tra le strutture di livello dirigenziale generale. Una soluzione che ha dato un impulso ai Ministeri, favorendo un'accelerazione negli adempimenti.

Anche qui è necessario evidenziare che la sanzione che blocca le assunzioni è quella che induce maggiormente le amministrazioni ad operare gli interventi di razionalizzazione.

Nel provvedimento d'urgenza citato (d.l. 207/2008) è stato necessario disporre la proroga dell'utilizzo di risorse finanziarie per le assunzioni per evitare che il blocco vanificasse, per decorso del tempo, gli stanziamenti previsti dalle leggi finanziarie 2007 e 2008. Pertanto, fermo restando la previsione del blocco assunzionale ex art. 74, comma 6, per

le amministrazioni e gli enti inadempienti circa i previsti interventi di riduzione organizzativa, si prorogava:

- al 31 dicembre 2010 il termine per procedere alle assunzioni di personale a tempo indeterminato relative alle cessazioni verificatesi nell'anno 2007, di cui all'articolo 1, commi 523 e 643, della legge 296/2006, e successive modificazioni
- al 30 giugno 2009 il termine per procedere alle stabilizzazioni di personale relative alle cessazioni verificatesi nell'anno 2007, di cui all'articolo 1, comma 526, della legge 296/2006, e successive modificazioni
- al 30 settembre 2009 il termine per procedere alle assunzioni di personale a tempo indeterminato di cui all'articolo 1, comma 527, della legge 296/2006, e successive modificazioni, ed il termine per effettuare le assunzioni di personale già autorizzate per l'anno 2008 ai sensi dell'articolo 3, comma 89, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

I processi di riorganizzazione dei Ministeri. L'istituzione del Ministero della salute

E' importante sottolineare che i processi di riorganizzazione dei Ministeri previsti dalla c.d. Riduzione degli assetti organizzativi dell'art. 74 del d.l. 112/2008 si affiancano ed integrano, ove necessario, il riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri in relazione al nuovo assetto strutturale del Governo, come ridefinito ai sensi dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 244/2007 e previsto con il decreto legge 16 maggio 2008, n. 85, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 luglio 2008, n. 121.

Da una parte, in base a detta norma il numero dei Ministeri è stato ristabilito in dodici. E' stato, inoltre, definito il numero totale dei componenti del Governo che, a qualsiasi titolo – ivi compresi Ministri senza portafoglio, vice Ministri e Sottosegretari – non può essere superiore a sessantacinque e la composizione del Governo, che deve essere coerente con il principio sancito nel secondo periodo del primo comma dell'articolo 51 della Costituzione.

Dall'altra, rispetto al trasferimento delle funzioni, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, era stata, altresì, prevista – limitatamente alle strutture delle amministrazioni interessate da detto trasferimento – la ridefinizione degli assetti organizzativi e del numero massimo delle strutture di primo livello, in modo da assicurare, fermi restando i

conseguenti processi di riallocazione e mobilità del personale, che al termine del processo di riorganizzazione fosse ridotta almeno del 20%, per le nuove strutture, la somma dei limiti delle spese strumentali e di funzionamento previsti rispettivamente per i Ministeri di origine e i Ministeri di destinazione.

Rispetto a tale disegno, poi, la legge 13 novembre 2009, n. 172 ha istituito il Ministero della salute (oltre a prevedere un incremento del numero complessivo dei Sottosegretari di Stato), scorporandone le strutture dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e portando così il numero complessivo dei Ministeri, ai sensi del comma 376 dell'articolo 1 della legge 244/2007, a tredici.

Nelle more dell'attuazione delle misure previste dall'art. 74 del d.l.112/2008 nonché delle misure previste dall'art. 1, commi 404 e seguenti, della legge 296/2006, al fine di assicurare la funzionalità delle strutture, per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il Ministero della salute, è stata fatta salva la possibilità di provvedere alla copertura dei posti di funzione di livello dirigenziale generale e non, ovvero di procedere ad assunzione di personale non dirigenziale, nei limiti delle dotazioni organiche previste dal regolamento vigente, tenendo conto delle riduzioni da effettuare ai sensi della normativa richiamata e, comunque, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.

In ogni caso, i Ministeri erano tenuti a presentare, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge, i provvedimenti di riorganizzazione ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettera b), della legge 400/1988, e dell'articolo 4, comma 1, del d.l.gs. 300/1999, anche ai fini dell'attuazione delle suddette misure. Inoltre, ai fini dell'attuazione delle misure previste dall'art. 74, comma 3, del d.l. 112/2008 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stato chiamato a promuovere con gli enti previdenziali e assistenziali pubblici vigilati l'integrazione logistica e funzionale delle sedi territoriali.

L'adesione delle amministrazioni ai criteri di riorganizzazione. Le situazioni di soprannumero di personale. Le deroghe previste.

Per quanto attiene alle amministrazioni centrali, i Ministeri dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti avevano dato, nel corso dell'anno 2008, attuazione alle disposizioni riguardanti la loro riorganizzazione.

Per sei Ministeri (Istruzione, università e ricerca, Beni e attività culturali, Politiche agricole alimentari e forestali, Ambiente e della tutela del territorio e del mare, Difesa, Interno), di cui il primo interessato anche dalle operazioni di accorpamento di cui al decreto legge 85/2008, che hanno ultimato l'iter previsto mediante l'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica concernenti la loro riorganizzazione ministeriale, è stata realizzata la riduzione degli uffici e/o posti di funzione di livello dirigenziale generale e non nella misura fissata dal legislatore, prima dai commi 404 e seguenti della legge 296/2006 e poi dall'art. 74 del d.l. 112/2008 (rispettivamente 20% e 15% in meno rispetto a quelli vigenti), seppure in alcuni casi le riduzioni operate non hanno comportato la soppressione o unificazione di strutture dirigenziali ma eliminato posti di funzione con incarichi di consulenza, studio e ricerca e/o posti previsti negli uffici della diretta collaborazione dei Ministri;

I Ministeri della giustizia e degli affari esteri hanno presentato gli schemi di regolamento volti a dare attuazione agli obiettivi di riordino di cui al punto precedente. I relativi schemi regolamentari di riorganizzazione stanno seguendo l'iter procedurale. Anche per detti Ministeri si segnala che l'attuazione della norma è stata interpretata, nella maggior parte dei casi, più come obbligo di adempimento che come intervento reale di riordino e di razionalizzazione degli uffici, sia centrali che periferici;

Al 31 dicembre 2009 mancava la presentazione degli schemi regolamentari, in attuazione delle disposizioni sulla riorganizzazione dettate dall'art. 74 del d.l. 112/2008, per i Ministeri dell'economia e delle finanze e del lavoro, della salute e delle politiche sociali. Per quanto riguarda il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali occorre, però, evidenziare che la legge 172/2009 ha ricostituito il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e quello della salute.

Per quanto attiene alla conseguente individuazione dei contingenti numerici del personale dirigenziale, di livello generale e non, in coerenza con le strutture dirigenziali derivanti dai nuovi assetti organizzativi, previsti nei regolamenti di organizzazione emanati o negli schemi predisposti, si rappresenta che il Ministero degli affari esteri si è, nell'anno di

riferimento, limitato alla sola riduzione dei contingenti organici del personale dirigenziale, attraverso l'adozione dei relativi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, senza, al momento, provvedere alla riorganizzazione degli assetti ministeriali, stabilita dall'art. 74, comma 1, lett. a) del d.l. 112/2008;

Infine, in relazione alla contestuale rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale in modo da conseguire la riduzione dei relativi costi, secondo le previsioni di cui alla lett. c), del comma 1 dell'art. 74, adeguandole correttamente, inoltre, al nuovo ordinamento del personale dipendente dai Ministeri, ai sensi del relativo C.C.N.L. sottoscritto in data 17 settembre 2007, il Ministero dell'economia e delle finanze ha operato la sola riduzione dei costi riguardanti la vigente dotazione organica del personale appartenente alle aree prima, seconda e terza mediante l'adozione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previsto, in attuazione dell'art. 74 del d.l. 112/2008, dall'art. 41, comma 10 della legge 14/ 2009.

Per quanto attiene agli enti pubblici nazionali ed alle agenzie, sulle attività in questione sono state rilevate le seguenti criticità:

- è stata riscontrata una certa resistenza da parte degli enti nel dare attuazione alle norme di riduzione delle strutture organizzative e delle dotazioni organiche, soprattutto di quelli che hanno dotazioni organiche pressoché tutte coperte;
- si sono sovrapposti gli adempimenti di cui all'art. 26 del d.l. 112/2008 con quelli di riorganizzazione di cui all'art. 74 dello stesso decreto legge;
- l'attività descritta in generale di riordino delle amministrazioni pubbliche, ha fatto rilevare quanto sia relativo l'apporto dei tagli alle dotazioni organiche teoriche: il persistente regime formale di contenimento della spesa in amministrazioni di dimensioni ridotte ha di fatto determinato situazioni in cui, nei casi di mancanza di posizioni vacanti, per evitare la dichiarazione di esubero del personale, è stato concordato con il Ministero dell'economia e delle finanze di operare un ridimensionamento programmato che andrà a concludersi soltanto quando si realizzeranno un numero di cessazioni tali da riallineare il personale in servizio con la dotazione organica ridotta nei termini prescritti dall'art. 74.

Una considerazione a parte merita lo scarso conseguimento dell'obiettivo volto ad assicurare che il personale utilizzato in funzioni di supporto non ecceda il 15% delle risorse umane complessivamente utilizzate, disposto dall'art. 1, comma 404, lett. f) e dal comma 440 della legge 296/2006 poiché la maggioranza dei Ministeri e degli Enti pubblici nazionali

hanno rappresentato che il personale addetto alle attività di supporto non eccede il limite previsto dalla norma. Inoltre, i risultati conseguenti all'ulteriore riduzione del 10% di tale personale, stabilita dalla lett. b), comma 1 dell'art. 74, non sono quantificabili poiché trattasi di previsione di natura meramente programmatica e, quindi, le Amministrazioni si sono limitate ad 'assicurare' la sua realizzazione nel corso del tempo.

1.2.2 Le c.d. procedure Taglia-enti

L'art. 26 del d.l. 112/2008 e le modifiche normative adottate nel 2009

L'art. 26 del d.l. 112/2008 aveva previsto la soppressione di tutti gli enti pubblici non economici con una dotazione organica inferiore alle 50 unità ad eccezione di quelli che fossero risultati confermati con decreto dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa e con esclusione degli ordini professionali e loro federazioni, delle federazioni sportive e degli enti non inclusi nell'elenco ISTAT pubblicato in attuazione del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, degli enti la cui funzione consiste nella conservazione e nella trasmissione della memoria della Resistenza e delle deportazioni, nonché delle Autorità portuali, degli enti parco e degli enti di ricerca.

Quella sopra può definirsi come la prima fase del Taglia-enti. Gli enti pubblici non economici con organico inferiore a 50 unità interessati, ad eccezione di quelli già esclusi dalla legge, erano in tutto soltanto nove. In relazione a questi le rispettive amministrazioni vigilanti hanno richiesto per tutti la conferma, che è stata disposta con decreto del 19 novembre 2008 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa.

I nove enti con meno di 50 unità di personale confermati dal decreto interministeriale del 19 novembre 2008 sono: Accademia della Crusca; Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale; Cassa Conguaglio trasporti di Gas Petroli liquefatti; Cassa conguaglio settore elettrico; Comitato olimpico nazionale italiano (CONI); Ente teatrale italiano (ETI); Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente (IsIAO); Lega italiana per la lotta ai tumori (LILT); Unione Nazionale Ufficiali in congedo (UNUCI).

La norma, poi, disegnava una seconda fase di soppressione per gli enti per i quali non erano stati emanati i regolamenti di riordino ai sensi dell'articolo 2, comma 634, della legge 244/2007.