

di fine rapporto. L'articolo 5 modifica l'art. 2, della legge 13 agosto 1984, n. 476, in materia di congedo straordinario per motivi di studio del pubblico dipendente ammesso ai corsi di dottorato di ricerca. Si estende la nuova disciplina della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. riforma Gelmini) che attribuisce all'amministrazione la facoltà discrezionale di concedere il congedo per dottorato compatibilmente con le esigenze di servizio, anche ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni "contrattualizzati". La fruizione del congedo viene esclusa per i dipendenti che hanno già ottenuto il titolo di dottore di ricerca, e per i dipendenti che hanno fruito del congedo stesso con l'iscrizione ai corsi di dottorato per almeno un anno accademico. Si chiarisce che solo il dipendente che interrompe, nei due anni successivi al periodo di aspettativa, il rapporto di lavoro alle dipendenze di qualsiasi pubblica amministrazione è tenuto a restituire gli emolumenti percepiti durante il congedo. L'articolo 6 modifica l'articolo 33 della l. 104/1992 in materia di assistenza nei confronti di più persone in situazione di *handicap* grave. Si restringe la platea dei dipendenti che ha diritto di prestare l'assistenza a due o più persone in situazione di *handicap* grave: in tal caso il dipendente può assistere solamente il coniuge, o un parente o affine, entro il primo o il secondo grado in presenza di determinati presupposti. Si introduce l'obbligo per il dipendente che assiste una persona residente in comune distante più di 150 Km rispetto a quello di residenza del lavoratore, di attestare, con un titolo di viaggio o altra documentazione idonea, il raggiungimento del luogo di residenza dell'assistito. L'articolo 7 disciplina le cure per gli invalidi. Chiarisce che i lavoratori mutilati e invalidi civili, con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50 per cento, possono fruire ogni anno, anche in maniera frazionata, di un congedo per cure per un periodo non superiore a trenta giorni. Durante il periodo di congedo, il dipendente ha diritto a percepire il trattamento calcolato secondo il regime economico delle assenze per malattia. Il lavoratore è tenuto a documentare in maniera idonea l'avvenuta sottoposizione alle cure. In caso di lavoratore sottoposto a trattamenti terapeutici continuativi (come, ad esempio, nel caso di trattamento di dialisi), può essere prodotta anche attestazione cumulativa. L'articolo 8 modifica l'articolo 45 del d.lgs. 151/2001, in materia di adozione ed affidamento. Si prevede che la disciplina in materia di riposi, come prevista dal medesimo d.lgs. 151/2001, in caso di adozione e affidamento si applica entro il primo anno dall'ingresso del minore nella famiglia, anziché entro il primo anno di vita del bambino. Si prevede che la disciplina prevista dall'articolo 42-*bis* del medesimo d.lgs. 151/2001 (assegnazione temporanea dei lavoratori dipendenti alle amministrazioni pubbliche ad altra sede) si applica entro i primi tre anni dall'ingresso del minore nella famiglia, indipendentemente dall'età del minore.

Lo schema seguente riassume i provvedimenti normativi per l'anno 2011.

SCHEMA RIASSUNTIVO DEI PROVVEDIMENTI NORMATIVI RIFERITI AL 2011

Decreto del Presidente della Repubblica 21 giugno 2011, n. 134	Regolamento per la disciplina delle modalità di compimento del periodo di formazione all'estero per neo dirigenti di prima fascia, a norma dell'articolo 28-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 9 agosto 2011, n. 184.
Decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 119	Attuazione dell'articolo 23 della legge 4 novembre 2010, n. 183, recante delega al Governo per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 27 luglio 2011, n. 173.

1.1.3 Le iniziative legislative all'esame del Parlamento al 22 settembre 2011

Atto Senato n. 2243

Il 28 giugno 2011 il Senato della Repubblica ha approvato due proposte di stralcio (S.1.100 e S.41.100) della Commissione volte a ricondurre ad appositi e autonomi disegni di legge, da un lato, gli articoli da 1 a 40 e l'articolo 44 e, dall'altro, gli articoli 41 e 42 del disegno di legge A.S. 2243 recante *“Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione”*.

La prima proposta (S.1.100) è stata motivata dalla circostanza che ben 13 disposizioni del disegno di legge sono state inserite nel decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (cosiddetto “decreto-

legge Sviluppo”), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, o in altri provvedimenti legislativi.

La seconda (S.41.100), riguardante gli articoli 41 e 42, è stata giustificata con la volontà di ricondurre ad un disegno di legge specifico la delega per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche.

A seguito della decisione di stralcio, quindi, il provvedimento originario è stato suddiviso in tre nuovi provvedimenti.

- Il primo, A.S. 2243-*bis*, recante “*Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della pubblica Amministrazione con cittadini e imprese*”, è costituito dagli articoli da 1 a 40 e dall’articolo 44 (eccezion fatta per gli articoli 1, 2, 5, 9, 10, 11, 16, 18, 19, 21, 24, 25 e 34, il cui contenuto è stato inserito, come anticipato, in altrettanti articoli del d.l. 70/2011 o in altri provvedimenti legislativi);
- il secondo, A.S. 2243-*ter*, recante “*Delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche*”, è costituito dagli articoli 41 e 42;
- il terzo, A.S. 2243, recante “*Disposizioni per la codificazione in materia di pubblica amministrazione*”, è costituito unicamente dall’articolo 43 (*Codificazione*) e conserva la natura di provvedimento collegato alla manovra finanziaria.

Il Senato, in data 28 giugno 2011, ha, dunque, approvato il disegno di legge A.S. 2243, ridotto, dopo l'*iter* parlamentare al solo articolo 43 (*Codificazione*) del testo approvato dalla Camera (che corrisponde all'articolo 30 del testo del disegno di legge originario presentato dal Governo).

Quest’ultimo provvedimento è stato approvato alla Camera dei Deputati (A.C. 3209-BIS-B) il 15 settembre 2011.

Si tratta di una disposizione che delega al Governo l’adozione, entro 12 mesi dalla entrata in vigore della presente legge, di uno o più decreti legislativi 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.

Con specifico riguardo al contenuto, è previsto, al comma 1, che la codificazione comprenda le materie sulle quali incidono i seguenti provvedimenti normativi:

- la legge sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti amministrativi (legge 7 agosto 1990, n. 241);
- il testo unico in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445;

- il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 contenente le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione improntato sulla privatizzazione del pubblico impiego;
- il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, finalizzato a aumentare la produttività del lavoro pubblico con riguardo all'apparato amministrativo nel suo complesso (cd. riforma Brunetta).

Il comma 2 stabilisce i principi e i criteri direttivi che il Governo è tenuto a rispettare nell'esercizio della delega, tra cui:

- la ricognizione e abrogazione espressa delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita, nonché di quelle che siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete;
- l'organizzazione delle disposizioni per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse;
- il coordinamento delle disposizioni, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;
- la risoluzione di eventuali incongruenze e antinomie tenendo conto dei consolidati orientamenti giurisprudenziali.

Il comma 3, infine, disciplina il procedimento di adozione dei decreti legislativi, emanati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa, previa acquisizione del parere della Conferenza Unificata, e, successivamente, del parere della Commissione parlamentare per la semplificazione.

Atto Camera n. 4434

Il disegno di legge A.S. 2156 è stato approvato dal Senato con varie modifiche rispetto al testo presentato dal Governo il 4 maggio 2010. In particolare, sono stati stralciati gli originari artt. 7, 8 e 9 in materia di enti locali e confluiti in altri disegni di legge.

Il nuovo articolo 1, in attuazione di convenzioni internazionali in materia di lotta alla corruzione, individua nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche – CIVIT, istituita con l'articolo 13 del d.lgs. 150/2009, l'Autorità nazionale competente a coordinare l'attività di contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione. Si sostituisce in tal modo la CIVIT, nel ruolo di Autorità nazionale anticorruzione, al Dipartimento della funzione pubblica, già delegato secondo la normativa

vigente e si delinea una collaborazione tra i due predetti organismi e le pubbliche amministrazioni centrali.

L'articolo 2 prevede che la trasparenza dell'attività amministrativa -livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione - sia assicurata con la pubblicazione, sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative a procedimenti amministrativi. Le pubbliche amministrazioni devono rendere noto, tramite il proprio sito istituzionale, almeno un indirizzo di posta elettronica certificata cui il cittadino possa rivolgersi per trasmettere istanze e dichiarazioni e ricevere informazioni circa i provvedimenti e i procedimenti amministrativi che lo riguardano.

L'articolo 3 modifica l'articolo 53 del d.lgs. 165/2001, in tema di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di dipendenti pubblici.

L'art. 4, approvato dal Senato, mira a tutelare il pubblico dipendente che, fuori dei casi di responsabilità per calunnia o diffamazione, denuncia o riferisce condotte illecite apprese in ragione del suo rapporto di lavoro.

L'articolo 5, di nuovo inserimento, individua attività d'impresa particolarmente esposte al rischio di inquinamento mafioso.

L'articolo 6 contiene una clausola di adeguamento alle disposizioni degli articoli da 1 a 5 per le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, ivi compresi gli enti regionali e le amministrazioni del Servizio Sanitario Nazionale, nonché per gli enti locali..

L'art. 7 dispone in tema di danno all'immagine della pubblica amministrazione, novellando l'art.1 della legge 14 gennaio 1994, n.20, che disciplina il giudizio di responsabilità amministrativa.

L'articolo 8 delega il Governo ad adottare un testo unico per disciplinare, in caso di sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, l'incandidabilità a diverse cariche elettive e di governo a livello centrale, regionale e locale; il divieto di ricoprire alcune cariche elettive e di governo proprie degli enti locali; nonché ipotesi di decadenza o sospensione dalle cariche in caso di sentenze di condanna successive all'elezione o all'assunzione della carica.

L'articolo 9 aumenta le pene previste per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione.

Il seguente schema riassume i disegni di legge attualmente all'esame del Parlamento.

SCHEMA RIASSUNTIVO DEI DISEGNI DI LEGGE

<i>Atto Senato 2243-bis</i>	Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della pubblica Amministrazione con cittadini e imprese
<i>Atto Senato 2243-ter</i>	Delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche
<i>Atto Camera: 3209-bis-B</i>	Disposizioni per la codificazione in materia di pubblica amministrazione
<i>Atto Camera: 4434</i>	Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (approvato dal Senato)

I dati del Sindacato ispettivo

La percentuale degli atti su cui risulta che il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione abbia dato compiuto e celere riscontro è assai alta: 93,80%.

Percentuale ancor più soddisfacente se la si considera rispetto al presupposto numerico di riferimento: 758 atti di sindacato ispettivo indirizzati al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

I 46 atti che risultano ancora aperti, peraltro, sono per la maggior parte di competenza di altri Ministri; la nostra competenza è, cioè, del tutto sussidiaria e, per questo motivo, la risposta con la chiusura della procedura è rimessa alla amministrazione che vanta la competenza principale.

In conclusione:

- a) resoconto al 23 dicembre 2010: 587 atti chiusi su 642 presentati, ovvero 92% di atti chiusi;
- b) resoconto al 20 aprile 2011: 644 atti chiusi su 713 presentati, ovvero 91,19% di atti chiusi;
- c) resoconto al 18 luglio 2011: 712 atti chiusi su 758 presentati, ovvero 93.80% di atti chiusi.

1.2 Gli interventi normativi di riforma in materia di organizzazione della pubblica amministrazione

1.2.1 Le misure di riduzione e di razionalizzazione previste dall'art. 2, commi 8-bis e seguenti della legge 26 febbraio 2010, n. 25

La legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione del d.l. 194/2009, in particolare l'art. 2, commi 8-bis e seguenti, ha introdotto ulteriori misure di razionalizzazione e contenimento dei costi delle pubbliche amministrazioni, prima dell'intervento di cd. "*riduzione del perimetro della pubblica amministrazione*" operato con la manovra estiva del d.l. 78/2010.

Ciò, mentre molte amministrazioni erano ancora alle prese con l'applicazione delle precedenti omologhe norme, in particolare con la cd. "*riduzione degli assetti organizzativi*" prevista in generale dall'art. 74 del d.l. 112/2008 e con gli interventi sugli enti ed organismi pubblici, attraverso i rispettivi enti vigilanti, previsti dall'art. 17 del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78; interventi, questi ultimi, che non hanno poi avuto una conclusione in quanto confluiti nella citata l. 25/2010.

In particolare, con l'art. 2, commi da 8-bis a 8-quater della l. 25/2010, è stato previsto, all'esito della riduzione degli assetti organizzativi di cui al predetto articolo 74 del d.l. 112/2008, che le amministrazioni ivi indicate nel relativo comma 1, erano tenute, entro il 30 giugno 2010, ad apportare una riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale e delle relative dotazioni organiche, ulteriore ed in misura non inferiore al 10 per cento di quelle risultanti a seguito dell'applicazione dello stesso articolo 74, ovvero a effettuare una rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ad esclusione di quelle degli enti di ricerca, anche in questo caso ulteriore e con una riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale risultante a seguito dell'applicazione sempre dell'articolo 74. Tutti i ministeri, senza possibilità di deroga, erano in ogni caso compresi negli obblighi di riduzione (art. 2, comma 8-quinquies).

Al fine di consentire il rispetto del termine previsto e semplificare il procedimento di riorganizzazione dei ministeri, la norma ha confermato la previsione - ai sensi dell'art. 4, commi 4 e 4-bis del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 - della facoltà da parte degli stessi ministeri, anche in deroga alla eventuale distribuzione degli uffici di livello dirigenziale non generale stabilita nel regolamento di organizzazione, di ricorrere allo strumento del decreto ministeriale di natura non regolamentare. Ciò al fine di individuare i rispettivi uffici di livello dirigenziale non

generale e di definire i relativi compiti nonché effettuare la loro distribuzione tra le strutture di livello dirigenziale generale, ferma la facoltà per le stesse amministrazioni di provvedere alla riduzione delle dotazioni organiche con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Fino all'emanazione dei provvedimenti applicativi delle riduzioni degli assetti organizzativi evidenziati, inoltre, il legislatore ha provvisoriamente individuato *ope legis* le dotazioni organiche delle amministrazioni sottoposte al provvedimento, fissandole in misura pari ai posti coperti al 28 febbraio 2010, data di entrata in vigore della legge. Alle amministrazioni che non avessero adempiuto a quanto previsto dal comma 8-*bis* entro il 30 giugno 2010 è stato, quindi, fatto comunque divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto, a decorrere dalla stessa data (comma 8-*quater*), in ogni caso fermo restando le vigenti disposizioni in materia di limitazione delle assunzioni (comma 8-*sexies*).

Da tale divieto, continuano ad essere esclusi gli incarichi conferiti ai sensi dell'articolo 19, commi 5-*bis* e 6, del d.lgs. 165/2001 e sono, inoltre, fatte salve le procedure concorsuali e di mobilità nonché di conferimento degli stessi incarichi ai sensi dell'articolo 19, commi 5-*bis* e 6, avviate alla data indicata. Restano altresì escluse le assunzioni del personale dirigenziale reclutato attraverso il corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione con decreto direttoriale del 12 dicembre 2005, n. 269.

Con il comma 8-*quinquies*, il legislatore ha esplicitato, poi, le amministrazioni che restano escluse dall'applicazione dei commi da 8-*bis* a 8-*quater* individuando tra queste quelle che avessero subito una riduzione delle risorse ai sensi dell'articolo 17, commi 4 e 6, del d.l. 78/2009, il personale amministrativo operante presso gli Uffici giudiziari, il Dipartimento della protezione civile, le Autorità di bacino di rilievo nazionale, il Corpo della polizia penitenziaria, i magistrati, l'Agenzia italiana del farmaco, nei limiti consentiti dalla normativa vigente, nonché le strutture del comparto sicurezza, delle Forze armate, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, e quelle del personale indicato nell'articolo 3, comma 1, del citato d.lgs. 165/2001.

Il comma 8-*septies*, infine, ha ridotto definitivamente, a decorrere dal 1 gennaio 2010, le dotazioni di bilancio rese indisponibili ai sensi del citato articolo 17, comma 4, del d.l. 78/2009 e conseguentemente abrogato i correlati commi 3, 5, 7, 8, primo e terzo periodo, e 9 dello stesso articolo 17.

1.2.2 Efficacia ed effetti delle norme in materia di enti pubblici contenute nell'articolo 17 del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78

Il Dipartimento della funzione pubblica è intervenuto sulla corretta interpretazione e sulle modalità applicative delle misure di riduzione degli assetti organizzativi e sugli interventi di razionalizzazione previsti dall'art. 2, commi 8-*bis* e seguenti della l. 25/2010 sopra evidenziati con la circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 9 del 2010 pubblicata il 27 luglio 2010, condivisa con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Intervenendo per fare chiarezza su alcuni dubbi, sia interpretativi che operativi, che la lettura della norma della l. 25/2010 aveva lasciato, venivano affrontati, in particolare, in tema di coordinamento con le pregresse norme ancora vigenti in materia di enti pubblici, l'efficacia e gli effetti delle norme contenute nell'articolo 17 del d.l. 78/2009; ma erano anche fornite indicazioni operative sulle modalità e le tecniche di attuazione della prevista riduzione degli assetti organizzativi, sulle eventuali situazioni di soprannumerarietà che dovessero venirsi a creare e sull'applicazione della clausola di salvaguardia introdotta con il d.l. 78/2009; è stato, infine, affrontato il tema della definizione della dotazione organica provvisoria, soprattutto in relazione ai riflessi in materia di assunzioni e gestione del personale.

L'art. 17 del d.l. 78/2009, interveniva, tra l'altro e nuovamente, sulla materia della riduzione della spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche mediante il riordino, la trasformazione o la soppressione di enti ed organismi pubblici statali, nel rispetto di alcuni principi e criteri direttivi espressamente elencati. In particolare, l'art. 17 aveva previsto che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, fossero assegnati a ciascuna amministrazione vigilante obiettivi di risparmi di spesa da conseguire a decorrere dall'anno 2009, nella misura complessivamente indicata dall'articolo 1, comma 483, della l. 296/2006. Veniva altresì previsto il blocco delle assunzioni fintanto che le amministrazioni non avessero dato conto del raggiungimento degli obiettivi di risparmio assegnati. Erano, infine, integrati, introducendo alcuni nuovi criteri di riorganizzazione, i principi ed i criteri direttivi di riordino degli enti previsti dall'articolo 2, comma 634, della l. 244/2007 ai quali pure rinviava, per gli enti confermati, la misura c.d. "Taglia-enti" introdotta con l'art. 26 del d.l. 112/2008.

Nelle more della definizione degli obiettivi di risparmio, si prevedeva l'autorizzazione per il Ministro dell'economia e delle finanze ad accantonare e rendere indisponibile in maniera lineare, una quota delle risorse disponibili delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, individuate ai sensi dell'articolo 60, comma 3, del d.l. 112/2008, ai fini dell'invarianza degli effetti sull'indebitamento netto della pubblica amministrazione.

Adottati per l'anno 2009, i predetti tagli lineari che hanno interessato alcuni Ministeri per la parte riguardante i trasferimenti stanziati per enti pubblici da essi vigilati - ma non gli enti pubblici nazionali che non ricevono contributi direttamente a carico del bilancio dello Stato -, essi sono stati resi definitivi dall'art. 2, comma 8-*septies* della l. 25/2010 a decorrere dal 1 gennaio 2010.

La suddetta riduzione delle risorse, acquisita in via definitiva al bilancio dello Stato nell'importo complessivo pari a 415 milioni di euro, ha determinato per gli enti e le agenzie interessati - ai sensi dell'art. 2, comma 8-*quinquies*, della l. 25/2010 - l'esclusione dalle ulteriori misure di riorganizzazione previste dal comma 8-*bis* dello stesso articolo 2. Tale esclusione ha efficacia anche per gli enti e le agenzie che avessero subito, in relazione ad un effettivo processo di riordino, una riduzione delle risorse ai sensi dell'articolo 17, comma 6, del d.l. 78/2009.

Tuttavia, in relazione alla efficacia di tali esclusioni, con la circolare n. 9 del 2010 il Dipartimento della funzione pubblica ha evidenziato la necessità di una verifica volta a definire l'ambito di applicazione e la natura delle misure di riorganizzazione operate per raggiungere tale obiettivo. A tale proposito, infatti, si è richiesto che la contrazione del rispettivo fabbisogno associata alla riduzione dei trasferimenti nei confronti di enti ed agenzie avesse natura permanente ed in questa ottica era necessario che i tagli derivanti dalle minori risorse disponibili avessero carattere strutturale.

In aggiunta, sia pure in presenza di una riduzione delle risorse disponibili ai sensi dell'art. 17, comma 4, è stato chiarito che la mancata dimostrazione degli interventi operati al fine della riduzione del fabbisogno (ovvero una dimostrazione non coerente con una natura permanente degli interventi ad essa associata) avrebbe determinato, comunque, l'applicazione delle misure di riorganizzazione previste dall'articolo 2, comma 8-*bis*, della l. 25/2010.

A tal fine, nella considerazione che per taluni capitoli il taglio aveva operato in modo indistinto, con riferimento a più enti, i ministeri vigilanti sono stati tenuti ad individuare ed a comunicare ai propri enti vigilati la misura della riduzione operata per singolo ente in applicazione del decreto ministeriale 23 dicembre 2009, n. 95821 ed adottato ai sensi dell'art. 17, comma 4, del d.l. 78/2009.

Gli stessi ministeri vigilanti erano tenuti, altresì, a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica e al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, le misure di razionalizzazione poste in essere dai suddetti enti, anche ai sensi dell'art. 2, comma 634, della l. 244/2007, come integrato dal comma 6, dell'art. 17, del d.l. 78/2009.

Ad eccezione, dunque, di tali ultime previsioni del comma 6 e di quelle attuate dei commi 3 e 4 tutte le ulteriori norme dell'art. 17 dedicate al riordino degli enti pubblici sono rimaste di fatto inapplicate ed, in questo senso, va spiegata la loro abrogazione.

Rimaneva, inoltre, vigente il secondo periodo del comma 8 dell'art. 17 che rendeva indisponibili fino a diversa determinazione del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i Ministri interessati le economie conseguite dagli enti pubblici che non ricevono contributi a carico dello Stato, ed inclusi nell'elenco adottato dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ad eccezione delle Autorità amministrative indipendenti. Per tali enti, a seguito dell'attuazione dell'art. 2, comma 8-*bis*, della l. 25/2010, gli eventuali risparmi conseguiti dovevano essere accantonati nei rispettivi bilanci e resi indisponibili ai sensi del predetto art. 17, comma 8, secondo periodo del d.l. 78/2009 e, per gli enti previdenziali, sono comunque utili al raggiungimento dell'obiettivo finanziario previsto dall'art. 1, comma 8, della l. 247/2007.

1.2.3 Riduzione degli assetti organizzativi ed eventuali situazioni di soprannumerarietà

Le misure di riduzione degli assetti organizzativi previste dall'art. 2, comma 8-*bis* della l. 25/2010, per analogia degli interventi richiesti e coincidenza delle amministrazioni destinatarie, integrano e completano un percorso normativo articolato e complesso, che trova quale comune denominatore delle diverse disposizioni di legge interessate l'obiettivo di realizzare un progetto di riordino degli enti e degli organismi pubblici ovvero di conseguire un miglioramento dell'indebitamento netto il cui ammontare è stato definito precisamente dalla legge.

In tal senso, la riduzione degli assetti organizzativi richiesta è stata una misura di razionalizzazione e di contenimento dei costi ed andava realizzata mediante concentrazione delle funzioni istituzionali, accorpamento di strutture impegnate su attività omogenee, quelle logistiche e strumentali su tutte, eliminazione delle duplicazioni di funzione. Si trattava di *dare attuazione ai principi generali che sovrintendono all'organizzazione degli uffici, anche in applicazione dell'art. 97 della Costituzione, e che devono favorire la razionalizzazione del costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale e migliorando la funzionalità degli uffici rispetto ai compiti e ai programmi di attività assegnati, nel perseguimento di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità.*

Le misure di riorganizzazione da attuarsi dovevano avere effetto permanente e misurare i propri effetti nel ridimensionamento delle dotazioni organiche dirigenziali e non dirigenziali, all'esito delle analoghe misure previste ai sensi dell'art. 74 del d.l. 112/2008.

In proposito, con la circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 9 del 2010 veniva evidenziato come risultasse necessario che gli atti di ricognizione organizzativa delle misure adottate dalle amministrazioni contemplassero una piena corrispondenza tra le strutture ed

i posti di funzione dirigenziale e i posti previsti in dotazione organica, non essendo più ammessi posti di funzione dirigenziale superiori al contingente di dotazione organica approvato e ridotto ai sensi della normativa in esame.

Veniva, inoltre, evidenziato che la modalità di calcolo della spesa della dotazione organica del personale non dirigenziale fosse calcolata sulle singole aree, tenendo conto del costo medio dell'area in relazione alle fasce retributive di ciascuna area. La prevista riduzione del 10% era da applicarsi sul costo complessivo della dotazione organica così calcolato. Una volta determinata l'entità del risparmio di spesa, l'individuazione delle posizioni da eliminare nell'ambito delle aree sarebbe dovuta avvenire utilizzando i medesimi criteri di quantificazione. Inoltre, al fine di evitare la creazione di situazioni di soprannumerarietà, le riduzioni sulle dotazioni organiche non dirigenziali sarebbero dovute effettuarsi prioritariamente seguendo il criterio della completa compensazione su tutte le vacanze disponibili.

Infatti, in caso di assenza di posti disponibili da tagliare, tenuto conto che le riduzioni riguardano la spesa media complessiva e solo di riflesso i posti ed in nessun caso considerano i presenti, sarebbero dovuti essere tagliati posti coperti per il cui personale avrebbe dovuto trovare applicazione l'art. 33 del d.lgs. 165/2001 in materia di eccedenze di personale e mobilità collettiva.

In ogni caso, come ulteriore salvaguardia dei posti di lavoro, è intervenuta in tal senso anche la manovra estiva, con la disciplina prevista dall'art. 9, commi 25, 26 e 27 del d.l. 78/2010.

Tale disciplina ha, infatti, previsto che in assenza di posti disponibili le unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero all'esito delle riduzioni previste dall'articolo 2, comma 8-bis, della l. 25/2010 non costituiscono eccedenze di organico, in deroga a quanto previsto dal suddetto art. 33. In tali casi, le unità di personale interessate resteranno temporaneamente in posizione soprannumeraria, prevedendosi il rispettivo riassorbimento all'atto delle cessazioni future che si verificheranno a qualunque titolo nell'ambito della corrispondente area o qualifica dirigenziale.

Per esigenze funzionali od organizzative, è stato, inoltre, previsto che le amministrazioni e gli enti interessati avessero la possibilità di derogare volontariamente al principio della completa compensazione delle vacanze.

In tali casi, la presenza di posizioni soprannumerarie in un'area, ai fini del mantenimento della neutralità finanziaria all'operazione, sarebbe dovuta essere compensata rendendo indisponibili un numero di posti equivalente dal punto di vista finanziario in aree della stessa amministrazione che presentassero carenze di organico. Conseguentemente, fino al completo riassorbimento, le amministrazioni interessate non potranno assumere nuovo personale a qualunque titolo e con qualsiasi contratto con riferimento alle aree che presentano soprannumeri

nonché in relazione a posti resi indisponibili in altre aree che presentino vacanze in organico. Sono, comunque, consentite le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette, nel limite del completamento della quota d'obbligo.

1.2.4 Dotazione organica provvisoria e riflessi in materia di assunzioni e gestione del personale

La misura complessivamente realizzata con l'art. 2, commi 8-*bis* e seguenti della l. 25/2010 prevedeva, come sopra evidenziato, la provvisoria individuazione delle dotazioni organiche in misura pari ai posti coperti al 28 febbraio 2010 fino all'emanazione dei provvedimenti applicativi delle riduzioni degli assetti organizzativi previsti ed il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto a decorrere dal 30 giugno 2010 alle amministrazioni che non avessero adempiuto a quanto stabilito dal comma 8-*bis* entro la stessa data.

In proposito, il Dipartimento della funzione pubblica ha specificato come in relazione alla determinazione della dotazione organica provvisoria, la deroga prevista per le procedure concorsuali attenesse ai posti, comunque entro il limite di quelli risultanti dalle riduzioni ai sensi del comma 8-*bis*, relativi alle procedure concorsuali ordinarie, intese come autorizzazioni ad assumere ed autorizzazioni a bandire concesse alla medesima data del 28 febbraio, nonché a quelle avviate sulla base di disposizioni di carattere speciale e, ovviamente, alle procedure relative alle assunzioni delle categorie protette nei limiti delle quote d'obbligo.

Rimanevano, inoltre, ferme le procedure di mobilità avviate ovvero per le quali vi fosse stata un'esternazione di volontà da parte dell'amministrazione volta a richiedere l'assegnazione temporanea o la cessione di contratto riferiti a personale nominativamente individuato. Rimanevano, altresì, fermi i conferimenti di incarichi, ai sensi dell'articolo 19, commi 5-*bis* e 6, del d.lgs. 165/2001, avviati alla predetta data mediante individuazione nominativa del soggetto destinatario dell'incarico. In tutti questi casi, i relativi posti erano da considerarsi alla stregua di posti coperti alla data del 28 febbraio 2010.

Per quanto attiene, infine, al divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto a decorrere dallo stesso 30 giugno 2010, qualora le amministrazioni non avessero adempiuto alle misure previste entro questa data, con la circolare veniva precisato che la formulazione "continuano ad essere esclusi" – indicata nella norma per gli incarichi conferiti ai sensi dell'articolo 19, commi 5-*bis* e 6, del d.lgs. 165/2001 - si configura come una norma di interpretazione anche dell'art. 17, comma 7, del d.l. 78/2009, facendo in tal senso salvi i

provvedimenti adottati dalle amministrazioni nel periodo di blocco delle assunzioni fissato dal predetto articolo.

Con la circolare n. 9 del 2010 veniva fornito, infine, una nota chiarificatrice sugli effetti, fermo il relativo regime assunzionale, sulle amministrazioni o le categorie di personale escluse dalla misura di riduzione degli assetti organizzativi (ovvero in seguito alla sua attuazione) e che sono escluse dal blocco delle assunzioni intervenuto a decorrere dal 30 giugno 2010.

Rispetto agli adempimenti previsti dalla normativa il Dipartimento della funzione pubblica ha svolto un ruolo costante di assistenza, coordinamento e supporto per le amministrazioni interessate formulando concretamente pareri ai fini dell'orientamento sul piano attuativo e pronunciandosi sulla correttezza delle misure adottate.

1.2.5 Manovra estiva ed interventi di razionalizzazione degli enti pubblici nazionali: la cd. riduzione del perimetro della pubblica amministrazione

Il d.l. 78/2010 ha rappresentato lo strumento con il quale il Governo - in relazione alle stringenti esigenze della finanza pubblica - ha realizzato la manovra 2010, percorrendo ulteriormente, ma questa volta ancora più radicalmente, la strada della riduzione del perimetro della pubblica amministrazione e dei suoi costi.

Insieme a misure di recupero di efficienza ed economicità delle spese di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, di riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi, di intervento sui costi e sulle dinamiche del pubblico impiego, un punto fondamentale di questo disegno è rappresentato dagli interventi di razionalizzazione che l'articolo 7 del d.l. 78/2010 ha effettuato sugli enti e sugli organismi pubblici.

Infatti, non soltanto, nel complesso, 22 enti pubblici nazionali sono stati esplicitamente soppressi e le relative funzioni incorporate in altri enti o ministeri, ma, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto, gli stanziamenti sui competenti capitoli degli stati di previsione delle amministrazioni vigilanti - relativi al contributo dello Stato per il finanziamento di enti, istituti, fondazioni e altri organismi - sono stati ridotti del 50 per cento rispetto ai corrispondenti stanziamenti dell'anno 2009. I ministri competenti, con decreto da emanarsi entro 60 giorni, sono stati chiamati a stabilire il riparto delle minori risorse disponibili, con la missione di razionalizzare e riordinare il sistema delle funzioni strumentali dello Stato dipendenti dai rispettivi dicasteri.

Per quanto attiene agli enti sottoposti all'immediato intervento di chiusura, si tratta di enti previdenziali - l'IPSEMA, l'IPOST e l'Ente nazionale di assistenza e previdenza per i pittori e scultori, musicisti, scrittori ed autori drammatici (ENAPPSMSAD) -, di enti di ricerca non

economici - l'ISAE, l'ISPELS, lo IAS, l'INSEAN, l'ENSE ed Il Centro di Portici - ed economici - le otto Stazioni sperimentali per l'industria -, di enti pubblici non economici - l'ETI, l'EIM e l'INCA - ed anche di enti strumentali del Ministero dello Sviluppo economico - l'IPI - e del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali - il Comitato Nazionale Italiano per il collegamento tra il Governo e la FAO.

1.2.6 La soppressione ed incorporazione di alcuni enti pubblici nazionali

Nel caso degli enti immediatamente soppressi, gli obiettivi dichiarati dal Governo sono stati la ottimizzazione delle risorse e l'eliminazione di duplicazioni di attività e la razionalizzazione e la semplificazione delle funzioni specifiche di competenza.

Dal punto di vista giuridico, la norma ha attribuito le funzioni dell'ente soppresso all'ente incorporante. Di conseguenza, i compiti e le attribuzioni esercitate dagli enti soppressi sono state trasferite alle amministrazioni rispettivamente indicate, che succedono a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi, compresi i rapporti di lavoro in essere.

Con uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministro competente - da emanarsi entro sessanta giorni di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - si è richiesto di predisporre il trasferimento delle funzioni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie degli enti soppressi, sulla base delle risultanze dei bilanci di chiusura delle relative gestioni al 31 maggio 2010 e di individuare il termine, quando non espressamente previsto dalla norma stessa, entro il quale l'amministrazione o ente destinatario sarebbe stata tenuta a recepire i cambiamenti intervenuti nel proprio ordinamento. Nel caso di alcuni enti di ricerca, inoltre, i decreti avrebbero dovuto individuare anche gli enti e le istituzioni di ricerca presso le quali destinare i ricercatori ed i tecnologi. In un caso, infine, quello dell'ISPELS incorporato nell'INAIL, è stato anche previsto che al personale transitato continua ad applicarsi il trattamento giuridico ed economico previsto dalla contrattazione collettiva del comparto ricerca e dell'area VII.

Ciò in attesa della definizione dei comparti di contrattazione in applicazione dell'articolo 40, comma 2, del d.lgs. 165/2001, come modificato dal d.lgs. 150/2009, laddove, nell'ambito del nuovo comparto di contrattazione di riferimento per gli enti pubblici non economici, viene introdotta la possibilità di definire un'apposita sezione contrattuale per le professionalità impiegate in attività di ricerca scientifica e tecnologica.

Le amministrazioni di destinazione, in relazione al personale in servizio presso gli enti soppressi alla data di entrata in vigore del decreto e trasferito, sono state tenute ad adeguare le

proprie dotazioni organiche, incrementandole di un numero pari alle unità di personale di ruolo trasferite ed utilizzando i provvedimenti previsti dai rispettivi ordinamenti.

Tale previsione ha rappresentato una importante innovazione nell'ordinamento, in quanto ha stabilito che le funzioni dell'ente soppresso che transitano nell'ente o amministrazione incorporante non apportano la relativa dotazione organica ovvero la potenziale distribuzione di personale reputata necessaria per l'efficace ed efficiente svolgimento di quelle stesse funzioni, ma soltanto il personale che allo stato le pone in essere. E' stata questa la strada individuata per la quale, fermi restando gli effetti in termini di razionalizzazione delle attività e dei processi che, auspicabilmente, i provvedimenti di riorganizzazione delle amministrazioni di destinazione dovrebbero comportare, si è ritenuto di poter generare potenziali risparmi di spesa futura, realizzando di fatto il taglio definitivo di tutti i posti vacanti della dotazione organica associata alla funzione trasferita.

Per quanto riguarda il personale a tempo indeterminato in servizio, è stato previsto il relativo inquadramento nelle nuove amministrazioni sulla base di un'apposita tabella di corrispondenza da redigersi e da approvarsi con decreto del Ministro interessato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con quello per la pubblica amministrazione e l'innovazione. I dipendenti trasferiti mantengono il trattamento economico fondamentale e accessorio percepito al momento dell'inquadramento, limitatamente alle voci fisse e continuative. Nel caso in cui questo fosse più elevato rispetto a quello previsto per il personale dell'amministrazione di destinazione, per la differenza è stata prevista la corresponsione di un assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti. Per i restanti rapporti di lavoro le amministrazioni di destinazione sarebbero subentrati nella titolarità dei rispettivi rapporti.

Dal punto di vista contabile, gli stanziamenti finanziari a carico del bilancio dello Stato, previsti per le esigenze di funzionamento degli enti pubblici interessati dal provvedimento alla data della sua entrata in vigore, sono dovuti confluire nello stato di previsione della spesa o nei bilanci delle amministrazioni alle quali sono trasferiti i relativi compiti ed attribuzioni, insieme alle eventuali contribuzioni a carico degli utenti dei servizi per le attività rese dai medesimi enti pubblici.

Dal punto di vista logistico, al fine di garantire la continuità delle attività di interesse pubblico già facenti capo agli enti soppressi e fino al perfezionamento del processo di riorganizzazione indicato, l'attività facente capo ai predetti enti sarebbe continuata ad essere esercitata presso le sedi e gli uffici già a tal fine utilizzati.

Per gli organi degli enti soppressi, è stata prevista la cessazione dalla data di entrata in vigore dei decreti ministeriali di riorganizzazione. Per l'INPS, l'INAIL e l'ENPALS viene,